



AMENA MARTINS YASSINE

**O PARADIGMA DE SEGURANÇA
INTERNACIONAL E NUCLEAR NO
SÉCULO XXI E AS ALTERNATIVAS PARA
O COMBATE À PROLIFERAÇÃO DE
ARMAS NUCLEARES: O QUE MUDOU NA
POLÍTICA DE SEGURANÇA DA POTÊNCIA
HEGEMÔNICA**

Monografia apresentada
como requisito parcial para
a conclusão do curso de
bacharelado em Relações
Internacionais do Centro
Universitário de Brasília -
UniCEUB.

Brasília-DF,
14 de junho de 2004.



AMENA MARTINS YASSINE

**O PARADIGMA DE SEGURANÇA
INTERNACIONAL E NUCLEAR NO
SÉCULO XXI E AS ALTERNATIVAS PARA
O COMBATE À PROLIFERAÇÃO DE
ARMAS NUCLEARES: O QUE MUDOU NA
POLÍTICA DE SEGURANÇA DA POTÊNCIA
HEGEMÔNICA**

BANCA EXAMINADORA:

**Prof. Marco Antonio de Meneses Silva
(Orientador)**

**Prof. Tarciso Dal Maso Jardim
(Membro)**

**Prof. Renato Zerbini Leão
(Membro)**

**Prof. Marcelo Valle
(Suplente)**

**BRASÍLIA-DF,
14 DE JUNHO DE 2004.**

Dedico esta monografia aos meus
pais, familiares, amigos e
professores.

Agradeço:

Aos meus pais, Fátima Yassine e Abdel Yassine, que sempre me apoiaram nos meus estudos;

Ao Professor Marco Antonio, com quem contei com toda orientação necessária para o desenvolvimento dessa monografia;

À Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis do Ministério das Relações Exteriores, onde fui estagiária e iniciei as pesquisas nessa área, bem como aos diplomatas, em especial à Ministra Ana Maria Sampaio Fernandes, que lá trabalham e que igualmente me orientaram no desenvolvimento desse tema;

A todos meus amigos e familiares que contribuíram, direta ou indiretamente, para a conclusão desse trabalho.

SUMÁRIO

RESUMO.....	viii
ABSTRACT.....	ix
INTRODUÇÃO.....	1
1. A "POLÍTICA DE PODER" INERENTE À SEGURANÇA INTERNACIONAL E À NUCLEAR.....	4
1.1. Definição de regime internacional e regime de segurança.....	4
1.2. "O colosso americano" e a segurança internacional.....	12
2. ESFORÇOS INTERNACIONAIS DE CONTROLE DA ENERGIA NUCLEAR.....	21
3. DESAFIOS AO ATUAL SISTEMA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL E NUCLEAR.....	36
3.1. O Tratado de Não-Proliferação Nuclear: Antecedentes e Características.....	37
3.2. Perspectivas para o sistema de segurança nuclear no Séc. XXI.....	41
3.2.3. O recrudescimento da proliferação vertical e da corrida armamentista nuclear.....	45
3.3. <i>Proliferation Security Initiative</i> : Instância de Otimização dos Instrumentos de Segurança Nuclear?.....	52
CONCLUSÃO.....	57
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	61
ANEXOS.....	66

RESUMO

A presente pesquisa pretende analisar o paradigma de segurança do Séc XXI e as mudanças na política de segurança dos Estados Unidos para combater a proliferação de armas de destruição em massa, em especial a nuclear, depois do 11 de setembro de 2001. As dúvidas que instigaram essa pesquisa foram as que seguem: o sistema de segurança internacional e nuclear pode ser sustentável apenas com medidas que estejam centradas na não-proliferação horizontal de armas nucleares? Que tipos de desafios vive o sistema de segurança internacional e nuclear no Séc. XXI? Para responder a tais indagações, foram utilizadas as legislações mais relevantes nessa matéria, como o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, o Estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica e a Carta das Nações Unidas, bem como a Declaração de Intenções da Iniciativa de Segurança contra a Proliferação e a Declaração sobre a Nova Estratégia de Segurança dos Estados Unidos da América. Recorreu-se ainda aos principais teóricos das Relações Internacionais que procuram entender a configuração de poder do mundo Pós-Guerra Fria.

ABSTRACT

This piece intends to analyse the security paradigm of the 21st century and the changes in the United States' security policy, framed to combat the proliferation of weapons of mass destruction, particularly the nuclear ones, after September 11th 2001. The motivations behind this research were the following: Will the security system be lastingly guaranteed only with policies aimed at nuclear horizontal non-proliferation? What are the challenges that the international and nuclear security systems are facing during the 21st century? In order to answer these questions, we referred to the most relevant legislation in this area, the Non-Proliferation Treaty, the International Atomic Energy Agency Statute, the United Nations Charter, the Non-Proliferation Security Initiative Statement, and the The National Security Strategy of the United States of America. In addition, we also referred to the most important scientists in the International Relations field, who are engaged in understanding the political structure of the post-Cold War era.

INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria, mudanças econômicas e políticas transformaram o cenário internacional. Na área estratégica, por exemplo, a disputa militar entre União Soviética e Estados Unidos foi substituída pela liderança incontestada desse último. Joseph Nye compara esse novo quadro a um complexo "jogo de xadrez tridimensional", onde o poderio militar norte-americano seria predominantemente unipolar. Samuel Huntington igualmente convém na preeminência estadunidense nesse aspecto. Segundo esse internacionalista, a macroestrutura de poder é hoje "unimultipolar", sendo os Estados Unidos a superpotência militar desde o início da década passada. É justamente à análise do paradigma de segurança internacional emergente a partir da hegemonia norte-americana a que se destina a presente pesquisa.

Transplantando as conclusões sobre a "teoria da estabilidade hegemônica" para a área de segurança, procura-se defender nessa monografia a tese de que o sistema de segurança no Séc. XXI passa por desafios decorrentes, em grande medida, da postura rígida adotada pela superpotência para combater as ameaças terroristas que afligem as nações ocidentais. Diante dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a política de segurança dos Estados Unidos, anunciada pela Administração Bush, um ano após esses eventos, "The National Security Strategy of the United States of America", está orientada em princípios que não privilegiam o amplo consenso sobre a necessidade de desarmamento e não-proliferação como requisitos para a garantia da segurança internacional. Nesse estágio, identificou-se grande risco de que a postura estadunidense seja entendida como impositiva ou imperialista, o que certamente seria motivo de desestabilidade para a paz e segurança internacionais.

No primeiro capítulo desse trabalho, procura-se aclarar um aspecto conceitual sobre a existência, nos termos de Krasner, de um "regime" de segurança na área internacional e nuclear. Recorre-se, para tanto, às observações de Georges Lamazière e Robert Jervis sobre a natureza da área de segurança. A partir daí entra-se em uma discussão sobre se o comportamento dos países é mais bem entendido pela compreensão da ordem de poder estabelecida ou pela existência de um regime de segurança.

O capítulo posterior concentra atenção nos esforços internacionais de controle de armamentos desde o advento da arma nuclear para concluir que o fim último dessas iniciativas era, no dizer de Martin Wight, o de consolidar a hierarquia de poder decorrente da confrontação Leste-Oeste. Também é abordado, nessa seção, a natureza horizontal do controle de armamentos durante a Guerra Fria. Observa-se aqui que os anos de liderança incontestada não transformaram, *a priori*, essa natureza, que só veio a ser transformada com a Conferência de Revisão de 2000 do TNP. A hipótese desse trabalho é a de que a recente agressão sofrida pela potência hegemônica, a 11 de setembro de 2001, entretanto, reverteu os avanços da Conferência de 2000.

O último capítulo ocupa-se da análise dos desafios ao sistema de segurança internacional e nuclear na atualidade. Nesse sentido, procura-se indicar as disseminação da energia nuclear pela Índia, Paquistão e Israel como primeiros desafios à estabilidade internacional. Outros casos de proliferação, como o iraniano e o norte-coreano não passaram despercebidos por essa pesquisa. Malgrado a centralidade de tais assuntos, o terceiro capítulo se concentrou mesmo na avaliação das ações empreendidas pelos Estados Unidos, como a "Proliferation Security Initiative", para prevenir que grupos terroristas adquiram armas nucleares.

Resta enunciar nesse momento alguns comentários metodológicos. Os procedimentos de caráter primário utilizados nessa pesquisa foram

essencialmente textos de acordos (Tratado de Não-Proliferação, Direito do Mar, Estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica) e outras legislações relevantes (Carta das Nações Unidas, Declaração de Princípios da PSI), bem como consulta informal a diplomatas na Divisão de Desarmamento e Tecnologias Sensíveis do Ministério das Relações Exteriores e a outros diplomatas que estiveram envolvidos no processo negociador do Tratado de Não-Proliferação Nuclear.

Entre as fontes secundárias, foram examinadas sobremaneira as teses de Samuel Huntington, Joseph Nye, Stephen Krasner, Robert Jervis, Robert Gilpin, Georges Lamazière, Martin Wight, bem como estudos sobre temas relacionados ao assunto aqui discutido. Referiu-se também a bibliografias especializadas que dizem respeito às questões de desarmamento e não-proliferação.

Não é inútil sublinhar, à guisa de conclusão, a importância dessa pesquisa. Sabe-se que o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares é o instrumento internacional, na área de segurança nuclear, de maior legitimidade. Portanto, faz-se fundamental avaliar como as propostas norte-americanas de combate ao terrorismo interagem com o Tratado, uma vez que assim será possível melhor entender os desafios e alternativas para a estabilidade global.

CAPÍTULO 1

1. A "Política de Poder" Inerente à Segurança Internacional e à Nuclear

3. Definição de regime internacional e regime de segurança:

A Stephen D. Krasner pertence a definição clássica de regimes internacionais:

Regimes can be defined as sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations. Principles are beliefs of fact, causation, and rectitude. Norms are standards of behavior defined in terms of rights and obligations. Rules are specific prescriptions or proscriptions for action. Decision-making collective choice.¹

Lamazière² faz lembrar outra explicação, de Edmundo Fujita, por meio da qual o termo é entendido como *"um conjunto formal ou informal de normas, diretrizes e instituições acordado entre Estados concernentes para balizar expectativas de conduta em uma determinada área das relações internacionais."* (Fujita, in Lamazière, p.36)

Cabe mencionar um último conceito, de David Weigall, mais simplificado, onde o regime internacional é considerado *"a system of rules, duties, obligations and rights established to promote better relations between nation states, either in relation to a specific subject, or more generally."*³

¹ Cf. Krasner 1983, p.2.

² Cf. Lamazière 1998, p. 36.

³ Cf. Weigall 2002, p. 125.

A discussão sobre regime internacional foi iniciada a partir da década de 1970 em função da eminência que adquiriam os temas econômicos na cena internacional. De fato, o debate das Relações Internacionais que privilegiava a dicotomia *liberalismo* vs. *realismo* começava a se tornar anacrônico diante dos acontecimentos que marcavam aquela época, tais como a diminuição das tensões entre a União Soviética e os Estados Unidos, as demandas dos países de "Terceiro Mundo" por uma Nova Ordem Econômica Mundial, o aumento dos preços do petróleo e o fim da guerra do Vietnã⁴. Para melhor interpretar os fenômenos em questão, emergem a escola de pensamento que se convencionou chamar institucionalista e as concepções sobre regime internacional. Essas teorias mesclavam elementos da corrente realista e idealista. Krasner e Fujita, por exemplo, concebem o regime internacional a partir da conformidade de dois valores pertencentes a uma ou outra escola: norma e razão, formalidade e informalidade, regras e comportamento. Sobre esse assunto, comenta Lamazière,

... o conceito de regime ele mesmo apresenta traços que atendem às preocupações tanto de idealistas e como [sic.] de realistas. Aponta para as inequívocas e crescentes manifestações de cooperação internacional, mas não omite a influência dos fatores subjacentes de poder econômico e militar na criação, manutenção e operação desses mecanismos institucionais. (Lamazière 1998, p.35)

Mais uma observação faz Lamazière com respeito ao conceito de regime internacional. Ele percebe que tal concepção não se mostra capaz de reproduzir o juízo real sobre o funcionamento da área de segurança, porque a lógica de poder inerente a este campo não encontra explicação nessa tese. A literatura sobre regimes, sobretudo a norte-americana, informa o autor, *"incorpora certas premissas e pressuposições que não refletem necessariamente o funcionamento de todos os regimes, em geral, e seguramente não espelham o modus operandi dos regimes na área de*

⁴ Op. Cit., Krasner 1983, preface.

*segurança, em particular*⁵. É certo que os regimes podem ser diferentes, como aponta Oran R. Young⁶, entretanto, o que se quer mostrar é que o regime de segurança possui particularidades intrínsecas, e estas se devem a elementos políticos presentes na formação e condução do mesmo.

Cumpre avaliar, nesse sentido, as propriedades das questões de segurança, elencadas por Lamazière, que permitem um melhor entendimento sobre a matéria. A primeira especificidade do setor em referência está relacionada ao objetivo precípuo deste, qual seja a garantia da sobrevivência dos Estados como unidades independentes. Segundo Lamazière, a questão central para a área de segurança é a garantia da soberania de um país, propósito este que precede lógica e cronologicamente quaisquer outros temas sejam econômicos, sejam da ordem dos valores. O autor aponta também para o caráter discriminatório inerente ao campo estudado. Sobre esse particular, Lamazière faz lembrar que os acordos multilaterais nessa matéria, por exemplo, reconhecem *de jure* o desequilíbrio de poder *de facto* entre Estados - basta verificar o Tratado de Não-Proliferação Nuclear e a própria Carta das Nações Unidas, fato que não se verifica em outros atos internacionais. É aqui, portanto, que os recursos de poder atingem seu nível mais elevado, comenta. A última característica apresentada diz respeito à desconfiança: os atores desse sistema, por medo de serem trapaceados, tendem a se armar mais que o contrário - isso explica a propensão de certos países à fabricação secreta de programas nucleares a fim de obter vantagem regionais ou globais. Diante do exposto, pode-se afirmar que os regimes na área de segurança se defrontam com pelo menos dois problemas que os tornam distintos dos demais regimes internacionais: o desequilíbrio e a desconfiança⁷.

⁵ Op. Cit., Lamazière 1998, p. 37.

⁶ Young repara que os regimes podem ser de três tipos: espontâneos, negociados e impostos. Op. Cit., Young, in Lamazière 1998, p.38.

⁷ Op. Cit., Lamazière 2002, p. 48.

Cabe afirmar, portanto, que o entendimento do regime de segurança não pode prescindir do suporte de outra teoria que ajude a clarear as relações de poder envolvidas na elaboração e condução deste. A proposta de Lamazière para suprir tal lacuna é que se some ao conceito em apreço a noção gramsciana de hegemonia elaborada por Robert Cox. A discussão alvitrada será levada a termo mais adiante, pois, convém, por ora, mencionar as considerações de Robert Jervis⁸ sobre o assunto em ordem.

De acordo com Jervis,

Security regimes are thus both especially valuable and especially difficult to achieve - valuable, because individualistic actions are not only costly but dangerous; difficult to achieve, because the fear that the other is violating or will violate the common understanding is a potent incentive for each state to strike out on its own even if it would prefer the regime to prosper. (Jervis, in Krasner 1983, p.174)

A maior ou menor conexão entre o poder nacional e o produto final de uma operação, adverte Jervis, é o que diferencia a área de segurança das demais. Em regimes econômicos, essa relação se dá de maneira indireta, o que confere maior poder de manobra aos Estados, em geral, e às instituições internacionais, em particular. A relativa distância entre "poder" e o "resultado" facilita a criação de regimes. Na área de segurança, o poder executa significativa influência no curso final de uma ação, dificultando, assim, a formação de regimes nesse setor. Cabe, então, perguntar se efetivamente existe um regime de segurança na atualidade. A esta indagação será providenciada resposta depois que se expuser a tese de Jervis sobre os quatro aspectos que diferenciam a dinâmica de segurança.

*"First, security issues often involve greater competitiveness than do those involving economics."*⁹ À segurança não se pode aplicar a consideração de Adam Smith, segundo a qual as relações entre os Estados (no âmbito comercial) não são um jogo de soma zero e que a exploração

⁸ Op. Cit., Jervis, in Krasner 1983, p.175.

⁹ Op. Cit., Jervis, in Krasner 1983, p. 174.

das vantagens comparativas de cada qual deve mover tais interações. Toda vantagem militar resulta necessariamente em desvantagens para outro país. Desse modo, há um jogo de soma zero inerente à área militar à medida que Estados estarão competindo entre si para desestabilizar a segurança uns dos outros. As pesquisas, nas primeiras décadas do Séc. XX, destinadas à elaboração de uma arma que fosse capaz de garantir superioridade estratégica a um Estado dão a medida exata do grau de competitividade na área em questão. Se, por um lado, a arma nuclear veio a confirmar a hegemonia norte-americana no pós-guerra, por outro, veio a instigar maior rivalidade entre os Estados, sobretudo entre os Estados Unidos e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, que não tardou a produzir a própria bomba atômica.

*"Offensive and defensive security motives often lead to the same behavior. (...) Whether wanting to ensure that the status quo is not altered to its detriment or wanting to change it in its favor, the state may seek arms that threaten others."*¹⁰ O período que marcou o início da Guerra Fria comprova a validade de tal assertiva. Interessados em inaugurar uma configuração mundial alicerçada na mesma aliança que venceu a guerra, por meio da chamada política dos Quatro Policiais, iniciada no governo Roosevelt, o então presidente norte-americano Truman investiu no diálogo com Stalin¹¹. A manutenção da ordem pós-Segunda Guerra Mundial requeria, contudo, colaboração de Moscou, que, ao contrário, como comprova o desenrolar das negociações em Potsdam, desejava alteração da macroestrutura de poder em favor próprio - por meio de um expansionismo territorial soviético sobre o leste europeu¹². A decisão soviética de romper com a "wartime alliance" foi motivada pelo medo de que tal ordem viesse favorecer aos Estados Unidos, que detinham a arma

¹⁰ Op. Cit., Jervis, in Krasner 1983, p.175.

¹¹ Cf. Kissinger 1994, p. 423-445.

¹² Op. Cit., Kissinger 1994, p. 423-445..

nuclear¹³. Stalin entendia que os Estados Unidos eram ameaça igual a nazista. A partir desse entendimento, buscou fortalecer militarmente a União Soviética com a intenção de mudar a estrutura de poder da época¹⁴. Em contrapartida, em função do temor de que as intenções stalinistas alterassem o arranjo internacional vigente em detrimento do ocidente, os Estados Unidos decidiram confrontar o avanço russo. Estava lançada a semente de um novo período de tensões que duraria cerca de quarenta e seis anos e que levaria a humanidade à maior corrida armamentista de que se tem notícia.

*"A third difference in the operation of prisoners' dilemma dynamics in the security and nonsecurity areas is that the stakes are higher in the former. (...) Small errors can have big consequences, and so the costs of living up to the rules of a regime while others are not are great. Temporarily falling behind others can produce permanent harm."*¹⁵ As negociações nazi-soviéticas durante a década de 1940, de fato, consubstanciam as percepções de Jervis. Para concluir, vitorioso, a Segunda Guerra Mundial, Hitler ainda precisaria vencer dois grandes obstáculos, quais sejam o Reino Unido e a União Soviética, já que o Japão estava a cargo de investir contra os Estados Unidos¹⁶. Diante dessa realidade, Stalin se viu obrigado a ponderar. Sem se comprometer, manteve um diálogo com a Alemanha, pois temia que uma provável derrocada britânica representasse ameaça ao país comunista. Em contrapartida, confiou que o líder alemão não iria se embrenhar em uma guerra de duas frentes, oeste e leste. *"Stalin had gambled on Hitler's rationality, and he had lost; Hitler had gambled that Stalin would quickly collapse, and he too had lost. But whereas Stalin's error was retrievable, Hitler's was not."*¹⁷ A mesma experiência histórica serve para ilustrar o último argumento de Jervis: *"... detecting what others are*

¹³ Idem, Ibidem.

¹⁴ Ibidem, p. 440.

¹⁵ Op. Cit., Jervis, in Krasner 1983, p. 175.

¹⁶ Op. Cit., Kissinger 1994, p. 350-368.

¹⁷ Ibidem, p. 368.

doing and measuring one's own security are difficult. (...) In many cases the state does not know in advance who its allies and enemies will be. Even if it does know this, it can rarely predict with confidence the outcome of war"¹⁸.

A hesitação de Stalin em aliar-se à Alemanha é explicável menos pelo caráter irresoluto deste que pelo cenário indefinido da época. Basta lembrar que no mesmo dia em que o Chanceler russo, Molotov, chega a Berlim, Hitler ordena as preparações para o ataque à União Soviética¹⁹. O desfecho da guerra também era uma incógnita, pois, embora Stalin temesse travar um conflito com a poderosa Alemanha, foi graças, em grande medida, à resistência soviética que os nazistas encontraram a derrota²⁰.

É pertinente que depois das considerações de Lamazière e Jervis sobre as peculiaridades da área de segurança surjam dúvidas sobre a existência de um regime de segurança, nos termos que Krasner propõe. Jervis identifica a presença de um regime de segurança durante os anos em que vigorou o Concerto Europeu (1815-1823)²¹. Nesse período, esclarece, as grandes potências²² não se comportavam com o fim último de maximizar o próprio poder. Obter vantagem sobre outra nação, sobretudo quando esta se encontrava fragilizada, não era o princípio que movia as relações interestatais. Em resumo, os Estados tinham demandas moderadas e respeitavam os interesses uns dos outros. Havia, portanto, um conjunto de normas implícitas, valores, que regulavam o comportamento desses. O Concerto não foi capaz de banir o conflito, mas pôde, ao menos, ordená-lo, garante o autor.

Kissinger entende que o período em questão foi criado em nome da "balança de poder". Para ele, o êxito do Concerto se deveu ao fato de que os países continentais estavam unidos à época por um "*sense of shared*

¹⁸ Op. Cit., Jervis, in Krasner 1983, p.175.

¹⁹ Op. Cit., Kissinger 1994, p. 363.

²⁰ Ibidem., p.366-368.

²¹ Op. Cit., Jervis, in Krasner 1983, p. 178.

values" (grifo nosso). O equilíbrio, diz o autor, não era físico, mas moral. Poder e justiça estavam em harmonia substancial. Nas palavras de Kissinger, *"The balance of power reduces the opportunities for using force; a shared sense of justice reduces the desire to use force. An international order which is not considered just will be challenged sooner or later."*²³

Em contrapartida, é mais custoso determinar com exatidão a existência de um regime de segurança na época da Guerra Fria. É possível se reconhecer padrões de comportamento comuns entre as superpotências, mas seria pouco preciso garantir que esses eram definidos por um interesse compartilhado de preservação da segurança internacional. A aparente motivação para a restrição das ações de cada qual era, *contrario sensu*, o temor à mútua destruição e, desta feita, tinha raízes antes individualistas que coletivistas. Nesse sentido, Jervis aposta na ausência de tal regime à época em apreço, porém admite não ter certeza sobre essa conclusão²⁴. Os trinta e cinco anos de "paz" entre a Casa Branca e o Kremlin não estariam, portanto, entende o pesquisador, relacionados a um desejo de cooperação recíproca em favor do sistema de Estados e em detrimento das ambições particulares. Na verdade, a aparente "estabilidade" na área de segurança provinha do equilíbrio estratégico entre os interesses norte-americanos e soviéticos.

As iniciativas de controle de armamentos que emergiram com o advento da arma nuclear foram caracterizadas, de certo, por uma política cuja finalidade era consolidar a hierarquia de poder de então²⁵. Sobre essa matéria, Martin Wight faz lembrar, por exemplo, a veemente recusa da União Soviética, ainda não detentora de tecnologia nuclear, à proposta

²² É curioso notar que Jervis explica a existência de um regime de segurança a partir do comportamento das "grandes potências". Isso ilustra a forte influência do "poder" na formação e execução do regime nessa área.

²³ Op. Cit., Kissinger 1994, p. 78-102.

²⁴ Op. Cit., Jervis, in Krasner 1983, p. 187.

²⁵ Cf., WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. (Brasília: UnB, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002), p. 291-303.

estadunidense de que fosse criada uma Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas com competência para controlar a energia nuclear e conduzir inspeções internacionais que garantissem o uso pacífico de tal energia²⁶. Comenta também que o Tratado de Não-Proliferação Nuclear apenas foi possível quando os interesses americanos e soviéticos convergiram²⁷. Ainda assim, nota, o acordo acima representava, no fundo, "uma tentativa de dar cunho legal e institucional entre os possuidores e não-possuidores de armas nucleares", eliminando a possibilidade de que o acesso à tecnologia nuclear por mais países²⁸ destituísse os primeiros da posição privilegiada de que dispunham no cenário internacional. Diante disso, partilha-se aqui das conclusões de Jervis sobre a inexistência de um regime de segurança durante a Guerra Fria, uma vez que, diferentemente do Concerto Europeu, as potências do período em referência agiam com o objetivo de ampliar o próprio poder. Dito de outra maneira, o princípio que regia as relações entre esses atores não era a segurança coletiva, senão a procura obsessiva pelo poder individual.

E o que dizer da "nova ordem"? Há um regime de segurança na contemporaneidade? Entende-se que a ausência de confronto entre os "nuclear-weapon states" é decorrente, por um lado, da hegemonia norte-americana e, por outro, de um temor compartilhado da auto-destruição. Assim, a relativa estabilidade internacional estaria garantida pela *Pax Americana* e pela *deterrence*. Uma resposta mais precisa para a indagação acima exige, entretanto, apreciação mais cautelosa da estrutura de poder vigente. A próxima seção estará destinada, portanto, a tal exploração.

1.2. "O colosso americano" e a segurança internacional

²⁶ Op. Cit. WIGHT, p. 291-292.

²⁷ Lembre-se que a essa altura a União Soviética já havia testado sua primeira bomba de átomo (1949) e de hidrogênio (1953).

²⁸ Cumpre mencionar que a proliferação nuclear era preocupação das superpotências porque à época outros Estados já tinham conseguido desenvolver tecnologia nuclear. Em 1952, a Grã-Bretanha explodiu sua primeira bomba atômica e, em 1957, a termonuclear. A França o fez respectivamente em 1960 e 1968. E a China em 1964 e 1967. Op. Cit., Wight, p. 298.

Sobre a fortaleza americana Joseph S. Nye Jr. comenta,

... Em poderio militar, nós [os Estados Unidos] somos a única nação dotada tanto de armas nucleares como de forças convencionais de alcance global. Nossas despesas militares são maiores que a soma das dos oito países que nos seguem, e ainda lideramos a 'revolução dos assuntos militares' baseada na informática. Economicamente, respondemos por 27% da produção mundial, o equivalente (a preços de mercado) à soma da participação dos outros três países mais ricos (o Japão, a Alemanha e a França). (...) O comércio eletrônico americano é o triplo do europeu, e sediamos sete dos dez maiores vendedores de *software*. (...) Quanto a poder brando²⁹, os Estados Unidos são, de longe, o maior exportador de filmes e programas de televisão do mundo, muito embora a 'Bollywood' indiana produza mais filmes por ano. Também atraímos anualmente o maior número de estudantes estrangeiros às nossas instituições de ensino superior, seguidos pela Grã-Bretanha e pela Austrália. Além dos estudantes, no ano 2000 mais de quinhentos mil acadêmicos estrangeiros eram residentes em instituições educacionais americanas.³⁰

Os Estados Unidos³¹ são preeminentes na conformação da ordem de poder vigente. Para entender a estabilidade global hoje é fundamental averiguar o modo como os outros países reagem ao poder americano. Reconhece-se, entretanto, que a tarefa em questão é árdua, sobretudo porque não há consenso entre os teóricos das Relações Internacionais sobre como está organizada a estrutura de poder mundial no pós-Guerra Fria. Desse modo, serão apresentadas aqui algumas tentativas que buscam interpretar a distribuição de poder entre os Estados na atualidade. Joseph Nye entende que:

... o poder se distribui entre as nações de um modo que lembra um complexo jogo de xadrez tridimensional³². No tabuleiro

²⁹ Para a definição de "poder brando", Cf. NYE Jr., Joseph S. *O Paradoxo do Poder Americano: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. (São Paulo: UNESP, 2002), p. 36-41.

³⁰ Op. Cit., NYE 2002, p. 75.

³¹ A superioridade a que nos referimos aqui diz respeito ao fato de que os Estados Unidos figuram como o único país que dispõe de armas nucleares intercontinentais e de forças navais e de terra capazes de manobras globais. (Op. Cit., Nye 2002, p. 77-80) De fato, o terrorismo surge no início deste século como um desafio considerável ao poderio americano, inaugurando uma discussão, não inédita, que advoga pelo declínio dos Estados Unidos frente à tamanha ameaça.

³² O problema de se enxergar o arranjo do poder como um tabuleiro de xadrez é que este raciocínio pressupõe um jogo estratégico entre os Estados Unidos e o resto do mundo, percepção que não reflete a realidade.

superior, o poderio militar é predominantemente unipolar. (...) Mas no tabuleiro do meio, o poder econômico é multipolar, com o nosso país [os Estados Unidos], a Europa e o Japão a representarem dois terços da produção mundial (...). O tabuleiro de baixo é o reino das relações transnacionais que transpõem as fronteiras e escapa ao controle governamental. Esse reino inclui agentes não estatais completamente diversos: num extremo, banqueiros (...), no outro, terroristas empreendendo ataques e *hackers* prejudicando as operações da *internet*³³.

Outra conjectura que pode ser aduzida é a de Samuel Huntington para quem a macroestrutura de poder é híbrida, ou seja, uni-multipolar. Por essa tese o autor reconhece a superioridade estadunidense no âmbito militar, mas estabelece que no setor econômico há uma divisão de poderes entre os Estados Unidos, a Europa e o Japão. Por um lado, este pensador difere do anterior por não considerar a existência de uma terceira esfera de poder. Por outro, Huntington se aproxima de Nye à medida que reconhece a superioridade norte-americana no aspecto militar. Em outras palavras, ambos os estudiosos admitem uma hegemonia³⁴ militar dos Estados Unidos. É preciso ter em mente que a fortaleza norte-americana certamente tem papel significativo no curso das ações que se desenvolvem no campo da segurança mundial.

Seria apropriado asseverar, portanto, que há uma estabilidade internacional em função da hegemonia norte-americana? Nye assegura que a desigualdade do poder é, de fato, uma fonte de paz e estabilidade³⁵. Do mesmo modo, Robert Gilpin também afirma que "a *Pax Britânica* e a *Pax Americana*, tal como a *Pax Romana*, garantiram um sistema internacional de paz e segurança relativas."³⁶ A conclusão deste estudioso está

³³ Op. Cit, Nye 2002, p.80.

³⁴ Segundo Norberto Bobbio, este conceito designa a supremacia de um Estado-nação ou de uma comunidade político-territorial dentro de um sistema. A potência hegemônica, comenta, "exerce sobre as demais uma preeminência não só militar, como também freqüentemente econômica e cultural, inspirando-lhes e condicionando-lhes as opções, tanto por força do seu prestígio como em virtude do seu elevado potencial de intimidação e coerção; chega mesmo a ponto de constituir um modelo para as comunidades sob a sua Hegemonia". Cf., BOBBIO, Norberto *et al. Dicionário de Política*. (Brasília: Unb, 1995), p.579-581.

³⁵ Op. Cit, Nye 2002, p.45.

³⁶ Cf., Gilpin, in Nye 2002, p. 45.

fundamentada na chamada "teoria da estabilidade hegemônica", que foi inicialmente idealizada por Charles Kindleberger para explicar o funcionamento da economia política internacional, mas que tem sido amplamente aplicada aos assuntos de segurança pelos "realistas liberais"³⁷.

Essencialmente, a teoria em questão advoga que a economia mundial liberal exige a presença de uma potência dominante ou hegemônica. Nas palavras de Gilpin, *"The hegemonic power is both able and willing to establish and maintain the norms and rules of a liberal economic order, and with its decline the liberal economic order is greatly weakened"*³⁸. O desenvolvimento de uma economia internacional liberal demanda, entretanto, mais que a simples presença da potência hegemônica. É preciso que os objetivos sociais e a distribuição interna de poder da potência hegemônica estejam em consonância com os valores do liberalismo, comenta John Ruggie.³⁹ *"Hegemony without a liberal commitment to the market economy is more likely to lead to imperial systems and the imposition of political and economic restrictions on lesser powers, for example, the Soviet bloc today"*⁴⁰. Gilpin observa um último pré-requisito para a expansão da ordem econômica liberal: uma *"congruence of social purpose"* entre os outros Estados poderosos em apoio ao sistema liberal. *"[T]he hegemon can encourage but cannot compel other powerful states to follow the rules of an open world economy"*⁴¹. Três são as condições para o bom funcionamento da economia liberal global, resume Gilpin, quais sejam: hegemonia, ideologia liberal e interesses comuns.

³⁷ Op. Cit., Nye 2002.

³⁸ Cf., GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. (New Jersey: Princeton University Press, 1987), p. 72.

³⁹ Op. Cit., GILPIN 1987, p.72.

⁴⁰ Idem., Ibidem. Cumpre ressaltar que Gilpin escreveu *The Political Economy of International Relations* em 1987 e, portanto, quando menciona o imperialismo soviético, ele está se referindo ao período de Guerra Fria.

⁴¹ Op. Cit., Gilpin 1987, p.73.

Transportando as conclusões acima para a área de segurança, nota-se que, de fato, como mencionado no início desta seção, existe uma hegemonia norte-americana nesse setor. Quanto ao aspecto da ideologia, pode-se dizer que, *grosso modo*, é possível reconhecer uma consciência global da necessidade de desarmamento e não-proliferação como requisito para a garantia da segurança internacional. Embora possa se afirmar, com propriedade, que esforços para eliminação, restrição ou redução das armas têm sido aceitos ao longo da história por imposição de uma potência à outra (que tenha perdido uma guerra) e que o desarmamento multilateral tem sido mais difícil de ser obtido⁴², admite-se aqui que o potencial de devastação da arma nuclear trouxe um componente político e moral inédito ao tratamento das questões de segurança. Cabe afirmar, nesse sentido, que a necessidade de controle de armamentos nucleares como requisito para a manutenção da paz e segurança internacionais foi forjado entre os atores estatais, por um lado, devido a preocupação destes com o poder devastador da arma em questão e, por outro, pela imposição dos Estados Unidos, em um primeiro momento, e das demais potências nucleares, em um segundo, que queriam congelar a superioridade militar e estratégica adquirida com o acesso àquela tecnologia.

Vale ressaltar que a alta capacidade de destruição, o grau de letalidade e o caráter indiscriminado daquele instrumento despertou iniciativas, autônomas, de desarmamento e não-proliferação nuclear. De fato, um número significativo de países entendem hoje que a eliminação de armas nucleares é condição *sine qua non* para a preservação da estabilidade internacional. Basta lembrar que um sem-número de atos internacionais, de caráter bilateral e multilateral, começaram a surgir, espontaneamente⁴³, entre várias nações. Os Estados latino-americanos,

⁴² Op. Cit., Wight, p.270-290.

⁴³ Em 1996, sob liderança brasileira, um projeto de resolução intitulado "Hemisfério Sul e Áreas Adjacentes Livres de Armas Nucleares" é apresentado à Primeira Comissão de Desarmamentos, quando da 51ª Assembléia Geral das Nações Unidas-AGNU. A iniciativa, que partiu espontaneamente dos países parte de tratados que criam Zonas Livres de

por exemplo, firmaram um acordo, o Tratado de Tlatelolco, por meio do qual estabeleceram a proscrição de armas nucleares para a região, que passou a ter o estatuto de "zona livre de armas nucleares-ZLANs". O exemplo do continente americano inspirou iguais iniciativas na África, Pacífico Sul e Sudeste Asiáticos⁴⁴.

Não se pode esquecer, entretanto, que as primeiras iniciativas de controle internacional da energia nuclear foram motivadas por interesses egoísticos. O "Plano Baruch", por exemplo, apresentado à Comissão de Desarmamentos das Nações Unidas pelos Estados Unidos, sugeria a criação de uma agência internacional para controlar todas as atividades relacionadas à energia nuclear, mas não previa obrigação alguma quanto à destruição das armas nucleares já existentes, fator que não agradou à ex-União Soviética, preocupada em desenvolver a própria capacidade nuclear. De certo, nada garante que uma disposição sobre a eliminação da bomba americana reverteria a política soviética, entretanto não é demais argumentar que a primeira tentativa de evitar a disseminação da tecnologia nuclear fracassou tanto pela inflexibilidade dos Estados Unidos quanto da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas. A quase-universalização de um tratado desigual, o Tratado de Não-Proliferação Nuclear, que distingue as potências nucleares das não-nucleares também serve para ilustrar a argumentação aqui exposta.

Não é inadequado dizer, para concluir, que há efetivamente uma "ideologia de segurança" e que os valores da potência hegemônica estão em harmonia com ela. As conveniências de tal concerto são as que seguem: a manutenção da segurança internacional e da preeminência norte-americana. Importa ressaltar que a garantia de uma ordem

Armas Nucleares (ZLANs), pretendia estimular a criação de outras áreas desnuclearizadas e obter o reconhecimento deste estatuto pela Assembleia Geral. A Resolução 54/54 foi aprovada, na reunião seguinte da AGNU, por 157 votos favoráveis, 3 contrários (EUA, Reino Unido e França) e 4 abstenções (Rússia, Índia, Micronésia e Israel).

⁴⁴ Os tratados que deram origem às ZLANs na África, Pacífico Sul e Sudeste Asiáticos são, respectivamente, os acordos de Pelindaba, Rarotonga e Bankoc.

internacional relativamente estável é condição para o próprio exercício da supremacia americana⁴⁵. Finalmente, resta dizer que o consenso afinado entre as demais potências nucleares⁴⁶ e a potência hegemônica sobre o bom funcionamento do sistema de segurança igualmente existe. Essencialmente, dois são os motivos que garantem essa concordância de idéias. Em um primeiro momento, os países nuclearmente armados não desejam perder a condição de superioridade estratégica para outras nações e, do mesmo modo, não querem ser ameaçados por Estados que venham adquirir a tecnologia nuclear para fins bélicos. É importante ter em mente as observações de Jervis sobre as peculiaridades da área de segurança mencionadas alhures. Em um segundo momento, diz-se que a aceitação por outros países das regras propostas pela potência líder se dá em função do prestígio e *status* desta no sistema políticos internacional⁴⁷.

Ainda sobre esse assunto, Gilpin comenta que um grau considerável de consenso ideológico, nos termos de Antonio Gramsci, é imprescindível para que outros Estados poderosos apoiem a potência hegemônica:

If other states begin to regard the actions of the hegemon as self-serving and contrary to their own political and economic interests, the hegemonic system will be greatly weakened. It will also deteriorate if the citizenry of the hegemonic power believes that other states are cheating, or if the costs of leadership begin to exceed the perceived benefits. In such situations, powerful groups become less and less willing to subordinate their interests to the continuation of the systems⁴⁸.

De fato, Robert Cox, ao introduzir as concepções de Gramsci no estudo da política mundial, observa o que segue:

... [I]t would appear that, historically, to become hegemonic, a state would have to found and protect a world order which was universal

⁴⁵ O caso China-Taiwan é bastante ilustrativo.

⁴⁶ O Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares-TNP reconhece como países nuclearmente armados a China, França, Reino Unido e Rússia, além dos Estados Unidos. Embora tenham declarado serem possuidores de tal artefato o Paquistão e a Índia não estão classificados do mesmo modo, pois não possuíam a arma nuclear quando da assinatura do TNP.

⁴⁷ Op. Cit., Gilpin 1987, p.73.

⁴⁸ Idem, Ibidem.

in conception, i.e., not an order in which one state directly exploit others but an order which most find compatible with their interests⁴⁹

Procede assegurar, portanto, que ainda que não exista um regime de segurança na atualidade, há um consenso em torno da necessidade de desarmamento e não-proliferação para a garantia da estabilidade internacional. Este consenso foi forjado pelo próprio caráter altamente destruidor da bomba atômica e pelo interesse, primeiro, da potência hegemônica e, segundo, das potências intermediárias, que não queriam ver sua superioridade ameaçada.

Diante dos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, a política de segurança norte-americana passou por uma série de transformações, que, de um modo ou de outro, têm influenciado o sistema de segurança internacional. A hipótese aqui alvitada é a de que os valores da potência hegemônica começam a destoar da ideologia de segurança, sobretudo no que diz respeito à necessidade de desarmamento para garantir a estabilidade internacional. De fato, o esforço norte-americano de desarmamento é irrisório. O perigo disso é a desestabilização do sistema de segurança. O recente aumento da proliferação nuclear pelo Paquistão, Índia, Israel, Coreia do Norte e Irã reforça a proposição sugerida. O imperativo de se combater o terrorismo é perfeitamente compreensível. Entende-se, entretanto, que os esforços para o combate ao terrorismo devem vir acompanhados do desarmamento da potência hegemônica, que, por sua vez, irá reafirmar o consenso entre as potências intermediárias. Se a luta contra o terrorismo for travada de maneira unilateral e fundamentada apenas na necessidade de não-proliferação, como o vem sendo, a "ideologia de segurança" será confrontada. Não se sugere aqui, por parecer precipitado, que tal comportamento destruirá as principais agências e tratados internacionais que lidam com as matérias de segurança, mas sim poderá torná-los quase inoperantes - como aconteceu com as Nações

⁴⁹ Cf., COX, Robert W. *Approaches to World Order*. (Cambridge: Cambridge University Press, 1996), p. 136.

Unidas durante a Guerra Fria. À medida que se passa a perceber uma ingerência sobre o sistema de segurança estimulada por interesses individuais, este pode ficar desacreditado perante os agentes que dele participam. Ou, nas palavras de Gilpin, os demais atores poderão entender tal comportamento como impositivo ou imperialista. O princípio de que a segurança coletiva será garantida por meio do controle de armamentos começa a ser questionado, e as razões para tanto são: o evidente descompromisso dos países nuclearmente armados em cumprir com as metas de desarmamento e a crescente proliferação nuclear.

CAPÍTULO 2

2. Esforços Internacionais de Controle da Energia Nuclear

Tradicionalmente, considera-se que o desarmamento seja o remédio contra a corrida armamentista. 'Desarmamento' não é uma palavra precisa. Pode significar a abolição das armas, ou a redução de sua quantidade, ou limites sobre seu crescimento, ou ainda a restrição a determinados tipos ou usos. O termo 'controle de armas' é utilizado desde 1945 para descrever esses dois últimos sentidos.⁵⁰

Martin Wight nota que a história oferece numerosos exemplos de desarmamento⁵¹ - impostos ou voluntários -, porém lembra que foi o advento da arma nuclear que levou o controle e a supervisão de armas para o centro das discussões internacionais sobre desarmamento⁵². De fato, o lançamento de bombas atômicas sobre Hiroshima e Nagasaki, a 6 e 9 de agosto de 1945 respectivamente, inaugurou uma nova fase nas relações internacionais. Basta lembrar que a própria definição clássica de guerra por von Clausewitz, segundo a qual esta é um ato de violência cujo objetivo é o de constranger o adversário a se dobrar à nossa vontade, exigia leitura que considerasse o novo quadro em questão. Por certo, o efeito altamente destruidor desse instrumento revolucionário vai para além do objetivo tradicional da guerra, qual seja: destruir a capacidade bélica do inimigo. A arma nuclear se mostrou capaz tanto de provocar danos severos e desnecessários à população, recursos naturais e infra-estrutura do país inimigo, como de contaminar radioativamente o território do antagonista. Nesse sentido, as armas atômicas efetivamente tiveram forte impacto nas relações entre os Estados quer no aspecto militar, quer no político, científico ou moral.

⁵⁰ Op. Cit., Wight, p. 268

⁵¹ Ibidem, p. 268-290.

⁵² Ibidem, p. 291-303.

A assinatura da Carta de São Francisco, a 26 de junho de 1945, deu-se a poucas semanas do primeiro teste com a bomba⁵³. Desse modo, as disposições da Carta não fazem referência àquelas armas, tampouco contemplam a relevância das mesmas para os assuntos de paz e segurança internacionais. O controle e limitações de armas são tratados pela Carta por meio do Artigo 26 como segue:

A fim de promover o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança internacionais, desviando para armamentos o menos possível dos recursos humanos e econômicos do mundo, o Conselho de Segurança terá o encargo de formular, com a assistência da Comissão de Estado-Maior, a que se refere o Art. 47, os planos, a serem submetidos aos Membros das Nações Unidas, para o estabelecimento de um sistema de regulamentação dos armamentos.⁵⁴

O Artigo 11, parágrafo 1 do documento em questão também faz referência ao desarmamento nos seguintes termos:

A Assembléia-Geral poderá considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos membros ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles conjuntamente.⁵⁵

Não obstante o desarmamento tenha se tornado importante tema no âmbito das Nações Unidas, a ausência de prescrições na Carta sobre o controle de armamentos para a manutenção da paz e seguranças internacionais ilustra as limitações *originais* da instituição para área em referência. O Conselheiro Carlos Sérgio S. Duarte diz que *"A Carta da ONU de fato privilegia, de acordo com preceitos 'realistas', a possibilidade do uso da força sobre a idéia do controle e redução de armamentos como meio mais eficaz de assegurar a paz e a segurança internacionais."*⁵⁶ A argumentação do Conselheiro Duarte encontra substrato no fato de os

⁵³ O primeiro teste nuclear foi realizado a 16 de julho de 1945 em Alamogordo, Novo México.

⁵⁴ Cf. Carta das Nações Unidas, Art. 26.

⁵⁵ Ibidem, Art. 11.

Artigos 51 e 42 da Carta aquiescerem, em última instância, o recurso à força como meio a ser empregado para resguardar, defender ou impor interesses nacionais ou coletivos considerados essenciais, apesar da regra geral do Artigo 2, parágrafo 4 que recomenda o não-uso da força.

Dadas as limitações da Carta e a eminência da questão nuclear, os cinquenta e um países membros da nova instituição aprovaram, logo na primeira sessão da Assembléia-Geral das Nações Unidas, a 24 de janeiro de 1946, a resolução 1(I), por meio da qual estabeleciam a criação da Comissão de Energia Atômica, que se incumbiria de lidar com as peculiaridades advindas da descoberta da energia atômica e de cuidar da eliminação das armas nucleares. Sem demora, o Representante dos Estados Unidos, Bernard Baruch, apresentou à Comissão uma proposta, resultante do Relatório Acheson-Lilienthal⁵⁷, sugerindo a criação de agência internacional - a Autoridade Internacional de Desenvolvimento Atômico-AIDA - que teria as tarefas de controlar atividades nucleares destinadas à fabricação de explosivos, deter o monopólio da extração e cessão de matérias-primas nucleares e inspecionar todas as atividades relacionadas ao assunto então em apreço⁵⁸. A Autoridade estaria livre do veto no Conselho de Segurança. Wight observou que a AIDA seria *"um governo mundial embrionário, firmemente baseado no controle da energia nuclear. Mas era igualmente óbvio que ela seria também uma fachada constitucional decente para o predomínio americano."*⁵⁹ Foi exatamente dessa forma que os soviéticos encararam o Plano Baruch. Entendiam esses que a proposta em questão surgia como tentativa de construir a ordem mundial ao redor de uma única potência, os Estados Unidos. Nesse sentido, a União Soviética propôs, na reunião seguinte da Comissão, a assinatura de convenção que

⁵⁶ Entrevista com Conselheiro Carlos Duarte na Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores, a 13 de maio de 2004, às 16h00min. A opinião do diplomata não reflete a posição da instituição referida.

⁵⁷ Estudo elaborado um ano antes pela Administração norte-americana com vistas à discutir o controle da energia nuclear nas Nações Unidas.

⁵⁸ Op. Cit., Lamazière, p. 49-54 e Op. Cit., Wight, p. 291-303.

⁵⁹ Op. Cit., Wight, p.293.

proibisse a produção e o uso de armas nucleares, que deveriam ser destruídas no prazo de três meses após entrada em vigor do acordo. A proposta do Kremlin gerou impasse nas negociações com a Casa Branca, e resultou, não só no fracasso do Plano, como no fim da própria Comissão de Energia Atômica.

Tendo a explosão da bomba russa ocorrido em 1946, foi possível estabelecer novo foro em 1952 para a discussão dos assuntos pertinentes à energia nuclear, qual seja a Comissão de Desarmamento das Nações Unidas, estabelecida pela resolução 502(VI). Um ano mais tarde, em 1953, o Presidente Dwight Eisenhower propôs, na Assembléia-Geral das Nações Unidas, plano que ficou conhecido como "Átomos para a Paz". Esse diferia do anterior por possuir um enfoque mais cooperativo no campo dos usos pacíficos da energia nuclear. A proposta foi uma resposta ao crescimento do número de países com o domínio da tecnologia nuclear⁶⁰ e ao aumento dos estoques de material físsil na URSS. A proposição previa o estabelecimento de novo organismo de controle e fiscalização das atividades nucleares - a Agência Internacional de Energia Atômica-AIEA. Em função do temor soviético de que o novo mecanismo viesse a ter qualquer ingerência sobre o material físsil que lhe pertencia, o consenso em torno do estatuto da AIEA ficou comprometido. O resultado foi a aprovação de um estatuto discriminatório, que estabelece obrigações diferenciadas no que diz respeito ao regime de inspeções dos programas nucleares de países possuídores e não-possuídores de armas nucleares⁶¹.

A princípio, os programas do projeto "Átomos para a Paz" conduziram-se fora da Agência. Os Estados Unidos, bem como a União Soviética, celebraram inúmeros acordos bilaterais com terceiros países, com o objetivo de aproveitar as vantagens da exportação de tecnologia nuclear para fins industriais. O efeito de tal iniciativa, segundo Wight, foi a

⁶⁰ Reino Unido explodiu sua bomba em 1952 e o Canadá operava usinas nucleares para produzir eletricidade.

disseminação dos métodos de produção de plutônio e da tecnologia básica de reatores nucleares necessários para o uso militar⁶². Estavam lançadas, desse modo, as sementes para o problema da proliferação nuclear, lembra o autor. Cumpre ressaltar ainda que o Plano Eisenhower se, *a priori*, gerou entusiasmo entre as nações não-nucleares afoitas a conseguir benefícios por meio do acesso aos materiais nucleares, em um segundo momento, causou desconforto entre elas. Países como a Índia, por exemplo, apontavam para o risco de o sistema de salvaguardas instalar um hiato tecnológico entre os detentores e não-detentores de energia nuclear⁶³. O descontentamento adveio da frustração com a ausência de políticas de estímulo a eliminação das armas nucleares, e por razões estratégicas⁶⁴.

Medidas para a eliminação completa das armas nucleares nunca chegaram a ser objeto de negociações multilaterais, assegura o Conselheiro Duarte⁶⁵. Muito embora, por exemplo, os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha, na década de 1960, consentiram em assinar um tratado de proibição de testes nucleares na atmosfera, no espaço e sob a água - o Partial Test-Ban Treaty-PTBT -, esses países não renunciaram aos experimentos nucleares em ambientes subterrâneos. Na verdade, nota Duarte, o tratado apenas vedava *"testes nucleares dos quais esses países já se encontravam em condições técnicas de prescindir sem comprometer sua capacidade de seguir aperfeiçoando seus arsenais nucleares"*⁶⁶. Ou, nas palavras de Lamazière, o PTBT *"... tornou-se na*

⁶¹ Op. Cit., Lamazière, p. 49-54.

⁶² Op. Cit., Wight, p.294.

⁶³ Op. Cit., Wight, p.296.

⁶⁴ O programa nuclear indiano veio em resposta ao paquistanês, país com o qual a Índia possui difíceis relações diplomáticas. Cf., *The United Nations and Disarmament: 1945-1970* (New York: UN, 1970).

⁶⁵ Entrevista com o Conselheiro Carlos Duarte na Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores, a 13 de maio de 2004, às 16h00min. A opinião do diplomata não reflete a posição da instituição referida.

⁶⁶ Entrevista com o Conselheiro Carlos Duarte na Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores, a 13 de maio de 2004, às 16h00min. A opinião do diplomata não reflete a posição da instituição referida.

*prática um tratado de não-proliferação por inibir apenas os estados que ainda engatinhavam na área.*⁶⁷"

O Tratado de Não-Proliferação Nuclear-TNP igualmente falhou em estabelecer diretrizes eficientes de desarmamento que englobassem o abandono, destruição e proibição das armas nucleares. Duarte afirma que *"a linguagem incorporada à versão final do projeto que se transformou no TNP ficou muito aquém do grau de compromisso esperado."*⁶⁸ O artigo do acordo que diz respeito a esse particular é o sexto, cuja íntegra se reproduz a seguir:

Cada Parte deste Tratado compromete-se a entabular, de boa fé, negociações sobre medidas efetivas para cessação em data próxima da corrida armamentista nuclear e para o desarmamento nuclear, e sobre um Tratado de desarmamento geral e completo, sob estrito e eficaz controle internacional.⁶⁹ (grifo nosso)

É apropriado afirmar, nesse sentido, que o estabelecimento de normas e instituições internacionais na área nuclear não partiu de um princípio para onde o comportamento dos Estados convergiu, o que legitima as hipóteses de Jervis sobre a inexistência de um regime de segurança nos anos da Guerra Fria. Todas as tentativas de se entabular um acordo de não-proliferação tiveram a finalidade de conter o desenvolvimento bélico de Estados potencialmente capazes de detonar uma bomba. O Tratado de Não-Proliferação Nuclear representou o interesse comum entre americanos e soviéticos⁷⁰ porque estes estavam preocupados com a disseminação da tecnologia nuclear para os aliados de uma ou outra potência. Moscou, por exemplo, tinha particular preocupação de que a Alemanha Ocidental desenvolvesse a própria arma nuclear.

⁶⁷ Op. Cit., Lamazière 1998, p. 53.

⁶⁸ Entrevista com o Conselheiro Carlos Duarte na Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores, a 13 de maio de 2004, às 16h00min. A opinião do diplomata não reflete a posição da instituição referida.

⁶⁹ Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares, Art. 6.

⁷⁰ Op. Cit., Wight, p. 300.

Na verdade, as negociações em torno do desarmamento e não-proliferação nuclear refletiram a divergência entre países nucleares, não-nucleares e de tecnologia nuclear relativamente avançada. Sobre esse particular, o professor José Sombra Saraiva lembra que

Assinado pelos Estados Unidos, União Soviética e Grã-Bretanha, o TNP foi imediatamente rejeitado pela China e pela França, engajadas na construção da bomba de hidrogênio e de políticas próprias de poder. O congelamento de poder mundial imposto pelo Tratado foi criticado por países ricos e pobres. Alemanha, Itália, Bélgica e Japão aborreciam-se com restrições que os deixavam em desvantagem em relação aos países declaradamente nucleares. A Alemanha, em especial, preocupava-se com as investigações sobre os reatores à base de plutônio. Importantes países do Terceiro Mundo, como a Índia, Brasil, Israel, Paquistão, Cuba e Argentina recusaram-se a firmá-lo por considerarem-no discriminatório e lesivo aos interesses do desenvolvimento tecnológico. A Índia, em maio de 1974, quatro anos depois do TNP entrar em vigor, realizou sua primeira explosão nuclear, dita 'pacífica' pela primeira-ministra Indira Gandhi.⁷¹

Outro aspecto, de caráter conceitual, opunha os Estados em torno da não-proliferação. Enquanto para os países nucleares o termo "não-proliferação" significava a limitação do acesso a tecnologias nucleares por outros Estados (proliferação horizontal), para os demais, queria dizer também a limitação do crescimento numérico e qualitativo das armas nucleares nas potências já detentoras desse tipo de arma (proliferação vertical). A redação final do Artigo VI do TNP confere às superpotências a vitória sobre essas discussões teóricas. Da assinatura do TNP aos nossos dias, com um pequeno intervalo durante a Conferência de Revisão do mesmo tratado em 2000, as normas que regulariam a segurança nuclear e internacional privilegiariam o controle horizontal de tais armas.

Após a assinatura do TNP, e durante toda a década de 1970, o relacionamento americano-soviético foi flexibilizado. Iniciava-se o período que ficou conhecido como *détente*⁷². De certo, a construção do Muro de

⁷¹ Cf. SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). *Relações Internacionais: dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. (Brasília: IBRI, 2001), p.66.

⁷² Sobre a *détente*, ver também KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. (New York: Touchstone, 1994).

Berlim e, mais tarde, a Crise dos Mísseis deram a medida exata dos limites da política de coexistência pacífica e transformaram os rumos do diálogo entre as superpotências⁷³. O Tratado de Não-Proliferação foi o primeiro sinal da mudança e as conversações sobre a limitação de armas estratégicas - as Strategic Arms Limitation Talks -, o posterior. O Plano Salt, como foram alcunhados tais entendimentos, expressava o reconhecimento das próprias debilidades internas pelas duas potências, bem como dos limites do equilíbrio do terror⁷⁴. No governo Reagan, essas negociações se arrefecem e uma nova escalada da corrida armamentista nuclear ganha impulso. Com a mudança do clima político e militar a partir da década de 1990, Estados Unidos e União Soviética avançaram em novo acordo para redução de armas estratégicas - o Strategic Arms Reduction Talks-START I. Em 1993, Bush e Ieltsin assinaram o START II para diminuir o arsenal de ogivas nucleares e de outras armas. Está previsto uma terceira versão para o tratado, cujo objetivo será o estabelecimento de um teto de 2000 a 2500 armas nucleares estratégicas para cada país até 2007. Aqui cabe observar que os acordos SALT e STARTs não fazem parte de um projeto real de desarmamento, com a eliminação do arsenal nuclear de ambos os países e a deslegitimação das armas nucleares, uma vez que esses acordos, na verdade, fazem referência apenas a *armas estratégicas*. Além disso, como faz perceber o Secretário-Geral das Nações Unidas, por ocasião da Assembléia do Milênio, as negociações sobre esse particular caminham lentamente: *"Not only are the Strategic Arms Reduction Talks stalled, but there are no negotiations at all covering the many thousands of so-called tactical nuclear weapons in existence."*⁷⁵

Nesse sentido, cabe concluir que a ameaça da guerra nuclear entre as duas potências e o temor da universalização da corrida armamentista pautaram, em grande medida, o comportamento dos Estados com respeito

⁷³ Op. Cit., Saraiva 2001, p. 65.

⁷⁴ Ibidem, p.68.

à segurança nuclear. O colapso soviético e o surgimento dos Estados Unidos como potência hegemônica não mudaram, em um primeiro momento, a natureza do controle de armamentos, que continuou a ser aplicada ao eixo horizontal em detrimento do vertical. Entretanto, o erigir da chamada "nova ordem" dá novo ímpeto às discussões sobre o tema. De fato, os governos americanos que se sucederam durante a década de 1990 se mostraram mais inclinados ao multilateralismo e a medidas de desarmamento, sem, contudo, perderem de vista os interesses estratégicos da grande potência. Datam dessa época, para ilustrar, a conclusão da Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas⁷⁶, aberta para assinaturas em Paris, 1993; as negociações, iniciadas em 1994, sobre um protocolo de verificações com vistas ao fortalecimento da Convenção de Proibição de Armas Biológicas; e os entendimentos sobre o Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares-CTBT.

A tendência conciliadora da política de segurança americana, contudo, não se centralizava precipuamente na legitimidade. Na verdade, a potência hegemônica procura mesmo acomodar os próprios interesses ao novo paradigma de segurança coletiva surgido com o Fim da Guerra Fria. Basta lembrar, como comenta o Conselheiro Carlos Duarte⁷⁷, que o tratado sobre armas químicas não implicaria perdas aos Estados Unidos, visto que essas armas eram obsoletas e dispendiosas. Quanto ao CTBT, é fato que os americanos já detinham tecnologia capaz de simular testes por

⁷⁵ Cf. Discurso do Secretário-Geral das Nações Unidas por ocasião da Assembléia do Milênio: <http://disarmament.un.org:8080/excerptSG.htm> (acesso: 10 de maio de 2004)

⁷⁶ Pode-se argumentar que o Protocolo de Genebra de 1925 se revele um esforço internacional em favor do desarmamento químico, entretanto importa lembrar que o mesmo era limitado, já que apenas proibia o uso, mas não o desenvolvimento, produção, aquisição e estocagem dessas armas. Não possuía também mecanismos de verificação, nem modalidades de sanção. Ademais, as reservas apostas pela maioria dos signatários o tornava muito frágil. Desse modo, considera-se que a convenção de 1993, que formalmente se chama "Convenção sobre a Proibição do Desenvolvimento, Produção, Estocagem e Uso das Armas Químicas e sobre sua Destruição, é muito mais completa e abrangente.

⁷⁷ Entrevista com o Conselheiro Carlos Duarte na Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores, a 13 de maio de 2004, às 16h00min. A opinião do diplomata não reflete a posição da instituição referida.

computador, de modo que proibir a experimentação física das armas nucleares não acarretava desvantagem alguma àquele país.

A extensão indefinida do Tratado de Não-Proliferação Nuclear em 1995, por ocasião da Conferência de Revisão do acordo, também inseria mudanças no quadro da segurança nuclear. Cumpre lembrar que o processo de exame do TNP acordado em 1995 permitia uma avaliação tanto retrospectiva quanto prospectiva da forma de implementação dos dispositivos do acordo. Surgia, desse modo, oportunidade de se diminuir as assimetrias do tratado à medida que os países membros não-nucleares fossem capazes de se articular e propor medidas para a levar o Artigo VI à prática. A diplomacia brasileira, por exemplo, *"que sempre apoiou, de forma inequívoca, a idéia de um tratado justo e eqüitativo de não-proliferação, que impe[disse], de forma eficaz, os riscos da disseminação das armas nucleares"*⁷⁸, percebeu que poderia prosseguir com este objetivo ao integrar o acordo, e procurou se coordenar com outros países, por meio da Coalizão da Nova Agenda, para atingir tal finalidade. Importa dizer que a Conferência de Exame de 2000 provou que a conclusão brasileira era factível, uma vez que muitas das propostas da Coalizão foram incorporadas ao documento final da Conferência.

De fato, os avanços alcançados no campo do desarmamento nuclear durante a Conferência de Revisão de 2000 indicavam a possibilidade de os Estados em geral se beneficiarem do TNP, malgrado desequilíbrios e assimetrias inerentes a ele. Durante a Conferência foram adotadas 13 metas ("13 passos") práticas com vistas a implementação do Artigo VI do TNP, dentre as quais *"an unequivocal undertaking by nuclear-weapon States to accomplish the total elimination of their nuclear arsenals leading to nuclear disarmament, to which all States parties are committed under article*

⁷⁸ Cf. AMADO, Rodrigo Araújo Castro. (Brasília: UnB, 1982), p.51.

VI⁷⁹." Importa observar que esta foi a primeira vez que uma conferência de desarmamentos aprova texto final de sobre medidas efetivas para a *eliminação total* de armas nucleares contando com o consentimento dos Estados nuclearmente armados. A Conferência de 2000 é um marco porque traz um enfoque inovador: o combate à proliferação vertical. Ademais, estabelece obrigações específicas a todos os *nuclear-weapon States* quanto a medidas de desarmamento. Segundo Carlos Duarte, esses *"difícilmente poderão deixar de prestar contas ao processo de exame do tratado em matérias até então pouco discutidas não apenas nesse, como em qualquer foro multilateral, tais como, entre outras, o status operacional de suas armas nucleares e a evolução de suas políticas de segurança."*⁸⁰

A recente agressão sofrida pela potência hegemônica, a 11 de setembro de 2001, entretanto, reverteu o otimismo advindo dos avanços da Conferência de Revisão de 2000. Os atentados terroristas certamente trouxeram novas (ou ressuscitaram antigas) preocupações com a proliferação horizontal de armas de destruição em massa, em geral, e nuclear, em particular. O discurso do atual Presidente dos Estados Unidos George W. Bush, reproduzido em seguida, para a National Defense University, a 9 de março de 2003, expõe o novo paradigma de segurança internacional e nuclear:

In the past, enemies of America required massed armies, and great navies, powerful air forces to put our nation, our people, our friends and allies at risk. In the Cold War, Americans lived under the threat of weapons of mass destruction, but believed that deterrence made those weapons a last resort. What has changed in the 21st century is that, in the hands of terrorists, weapons of mass destruction would be a first resort - the preferred means to further their ideology of suicide and random. These terrible weapons are becoming easier to acquire, build, hide, and transport. Armed with a single vial of a biological agent or a single nuclear weapon, small groups of fanatics, or failing states, could

⁷⁹ Documento Final da Conferência de Revisão das Partes do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares, revisão do Artigo VI

⁸⁰ Entrevista com o Conselheiro Carlos Duarte na Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores, a 13 de maio de 2004, às 16h00min. A opinião do diplomata não reflete a posição da instituição referida.

gain the power to threaten great nations, threaten the world peace.⁸¹ (grifo nosso)

O artigo do Diretor Geral da Agência Internacional de Energia Atômica, Dr. Mohamed ElBaradei, publicado no jornal New York Times, a 12 de fevereiro de 2004, reflete semelhante entendimento sobre os desafios de segurança para este século:

Nuclear proliferation is on the rise. (...) Countries that perceive themselves to be vulnerable can be expected to try to redress that vulnerability - and in some cases they will pursue clandestine weapons programs. The supply network will grow, making it easier to acquire nuclear weapon expertise and materials. Eventually, inevitably, terrorists will gain access to such materials and technology, if not actual weapons.⁸² (grifo nosso)

Nas Nações Unidas, o Secretário Geral Kofi Annan demonstra igual preocupação:

It is hard to imagine how the tragedy of 11 September could have been worse. Yet, the truth is that a single attack involving a nuclear or biological weapon could have killed millions. While the world was unable to prevent the 11 September attacks, there is much we can do to help prevent future terrorist acts carried out with weapons of mass destruction. The greatest danger arises from a non-State group - or even an individual - acquiring and using nuclear, biological, or chemical weapons. Such a weapon could be delivered without the need for any missile or any other sophisticated delivery system.⁸³ (grifo nosso)

A orientação da política de segurança da administração Bush está efetivamente centrada na possibilidade de que grupos terroristas ou "Estados hostís" adquiram tecnologia para desenvolver armas de destruição em massa. Essa nova realidade comprometeu o já diminuído compromisso da potência hegemônica com a legitimidade e o multilateralismo. A tendência ao unilateralismo na área de segurança do governo Bush pode ser observada, na prática, em pelo menos quatro momentos: a rejeição, em 2001, do projeto de Protocolo de verificação da

⁸¹ Cf. Sítio da National Defense University: <http://ndu.edu/info/whatsnew/PresBush-NDU.cfm>, 09 de março de 2003.

⁸² Cf. Sítio da Agência Internacional de Energia Atômica: <http://www.iaea.org/PrinterFriendly/NewsCenter/Statements/2004/ebNYT20040212.html>.

Convenção de Armas Biológicas, em negociação desde 1994; a destituição do Diretor-Geral da Organização de Armas Químicas, o embaixador José Bustani, ocorrida em 2002; a denúncia, em fins de 2001, do acordo *Anti-Balistic Missile*; e a recusa americana de tomar parte do CTBT.

O pronunciamento do Presidente Bush, a 11 de setembro de 2002, sobre "The National Security Strategy of the United States of America"⁸⁴, define os pilares da política americana de combate às armas de destruição em massa, quais sejam a contra-proliferação, não-proliferação e "consequence management". Essa última diz respeito a programas federais de assistência aos cidadãos americanos caso seja desferido um ataque químico, biológico ou nuclear nos Estados Unidos, e, portanto, não interessa aos propósitos dessa pesquisa. Os dois outros, entretanto, merecem atenção particular.

Por contra-proliferação a Casa Branca entende a posse de "full range of operational capabilities to counter the threat and use of WMD"⁸⁵ by states and terrorists against the United States, our military forces, and friends and allies.⁸⁶ (grifo nosso) O conceito abarca três idéias. A "effective interdiction" tem escopo sobre o controle de materiais para a produção de ADM. A segunda, "defense and mitigation", considera "preemptive measures" no combate a adversários nuclearmente armados. A última, inova a noção de "deterrence":

A strong declaratory policy and effective military forces are essential elements of our contemporary deterrent posture, along with the full range of political tools to persuade potential adversaries not to seek or use WMD. The United States will continue to make clear it reserves the right to respond with overwhelming force - including through resort to all of our options -

⁸³ Cf. Sítio das Nações Unidas: <http://un.org/News/Press/doc/2001/sgsm7977.doc.htm>, (acesso: 01 de outubro de 2001).

⁸⁴ Cf. Sítio da Casa Branca: <http://whitehouse.gov/news/releases/2002/12/WMDStrategy.pdf> (acesso: 14 de maio de 2004).

⁸⁵ "WMD" é a sigla, em inglês, para Armas de Destruição em Massa (Weapons of Mass Destruction).

⁸⁶ Op. Cit., Sítio da Casa Branca, acesso: 14 de maio de 2004.

to the use of WMD against the United States, our forces abroad, and friends and allies.⁸⁷ (grifo nosso)

A questão relevante para esse trabalho é saber se esse desenvolvimento doutrinário inclui o uso das armas nucleares, uma vez que isso incidiria diretamente sobre a convicção generalizada advinda da Segunda Guerra Mundial de que tais meios jamais deveriam ser empregados e serviriam apenas como fator de dissuasão ("antiga concepção de deterrence"). Se for esse o caso, os esforços internacionais, em grande medida coordenados pelos Estados Unidos durante a década de 1970, no sentido de diminuir a ênfase no papel das armas nucleares serão agora confrontados. A impressão inicial, dado o desenvolvimento das *low-yield nuclear weapons*, é a de que a "*contemporary deterrent posture*" abrange mesmo a utilização dessas bombas como alternativa viável. Sobre esse aspecto, *The New York Review of Books* publica, a 6 de novembro de 2003, artigo de Steven Weinberg, no qual ele comenta que

... the Bush administration has turned its back on the Non-Proliferation Treaty by calling for work on a new generation of low-yield nuclear weapons. This would add nothing to our nuclear deterrent, but might actually be used in fighting wars. Prominent in the administration's wish list is a 'robust nuclear earth penetrator,' a nuclear weapon that could penetrate into the earth to attack subterranean bunkers and laboratories.

Nesse sentido, cumpre avaliar que a segurança internacional e nuclear vivem desafios internos e externos ao próprio sistema. Certamente a possibilidade de que grupos terroristas adquiram tecnologia para fabricação de explosivos nucleares representa um fator de instabilidade externa para os sistemas referidos. Por sua vez, a nova concepção de *deterrence* contribui para a vulnerabilidade interna dos mesmos, à medida que, por exemplo, estimula a corrida armamentista, enseja dúvidas quanto à determinação dos Estados Unidos de não usarem armas nucleares contra países não-nuclearmente armados partes no TNP e vai de encontro ao parágrafo E do *dispositif* da Opinião Consultiva da Corte Internacional de

⁸⁷ Op. Cit., Sítio da Casa Branca, acesso: 14 de maio de 2004.

Justiça de 1996 que considera o uso ou ameaça de uso de armas nucleares contrários às regras do Direito Internacional Humanitário. Portanto, parece adequado concluir que a instabilidade internacional, em certa medida, também é decorrente do enrijecimento da postura da potência com respeito à sua estratégia de segurança, que de certo interfere na segurança internacional. Não é insensato inferir, como aventado no capítulo ulterior, que a proliferação vertical da potência hegemônica se converte em potencial fator de erosão na confiança nas diretrizes que determinam a segurança mundial.

A não-proliferação, último pilar da doutrina de segurança do governo Bush, cujo objetivo é "*dissuade supplier states from cooperating with proliferant states and induce proliferant states to end their WMD and missile programs.*⁸⁸", apresenta-se como a alternativa americana para contornar possíveis transgressões à ordem que se estabelece depois de 11 de setembro. Para tanto, Washington pretende "melhorar" a eficiência dos instrumentos de controle de armas de destruição em massa e, na área nuclear, "fortalecer" o TNP por meio de um controle horizontal mais rígido da energia nuclear. Um exame minucioso do mecanismo projetado para o combate a proliferação horizontal, a *Proliferation Security Initiative*, que será apreciado no capítulo posterior, entretanto, não traz expectativas positivas.

De fato, o episódio de 11 de setembro parece ter minado as expectativas favoráveis à implementação dos "13 passos" e ao efetivo emprego do Artigo VI do TNP que o tornaria equânime. Isso mais uma vez ilustra que na área de segurança existe uma comunidade de interesses que se sobrepõe a qualquer consciência compartilhada sobre desarmamento.

⁸⁸ Op. Cit., Sítio da Casa Branca, acesso: 14 de maio de 2004.

CAPÍTULO 3

3. Desafios ao Atual Sistema de Segurança Internacional e Nuclear

Historicamente, os esforços de controle das armas nucleares precederam aqueles das demais armas de destruição em massa (químicas e biológicas)⁸⁹. Em função do ambiente de beligerância da Segunda Guerra Mundial, a tecnologia nuclear foi prioritariamente desenvolvida com propósitos militares e mais tarde estendida a usos pacíficos - sobretudo com a assinatura do Tratado de Não-Proliferação Nuclear-TNP. O mesmo não pode ser dito para o caso de tecnologias como a química e biológica, que foram primeiramente destinadas a fins medicinais. Desse modo, procede argüir que o controle dos artefatos nucleares tem maior relevância relativa para a garantia da segurança internacional. Não se está afirmando aqui a inexpressividade das demais negociações sobre desarmamento, quer químico, quer biológico. Apenas se pretende enfatizar a prioridade histórica e hierárquica do segmento nuclear nos assuntos de não-proliferação⁹⁰.

Nesse sentido, é apropriado buscar entender o paradigma de segurança, que emerge depois do 11 de setembro de 2001, a partir de uma análise das perspectivas para a segurança nuclear. Para tanto, o presente capítulo se propõe a exploração dos desafios ao cumprimento do Tratado de Não-Proliferação Nuclear. De fato, a extensão indefinida do acordo, bem como sua abrangência em número de membros, tornou o instrumento imprescindível para quaisquer investigações nessa área. Seria adequado, portanto, fazer lembrar o objetivo original do TNP e os princípios que o norteiam.

⁸⁹ Op. Cit., Lamazière 1998, p. 49-54.

⁹⁰ Ibidem, p. 49-54.

3.1. O Tratado de Não-Proliferação Nuclear: Antecedentes e Características

The earliest efforts in the United Nations to draft a treaty which would insure that the newly discovered atomic energy would be used exclusively for peaceful purposes had as one aim the prevention of the spread of nuclear weapons⁹¹. (grifo nosso)

Já nas primeiras deliberações para se arquitetar um tratado sobre as armas nucleares no âmbito das Nações Unidas, ficou claro que o objetivo original do futuro acordo seria a não-proliferação horizontal⁹². Importa lembrar que as negociações sobre o TNP se deram em ambiente marcado pela intensificação da corrida armamentista nuclear entre os EUA e a URSS. Além disso, a iniciativa irlandesa, em 1959, de apresentar à I Comissão da Assembléia-Geral o projeto de resolução para a "Prevenção da disseminação mais ampla de armas nucleares" se fazia em um momento em que o mundo passava a dispôr de uma terceira potência nuclear, o Reino Unido, e ainda contava com a possibilidade de conhecer outras duas, a França e a China, essa última em função da estreita cooperação que mantinha com a União Soviética. O propósito original do TNP, portanto, é o de evitar a emergência de novos Estados nuclearmente armados.

Tal idéia apareceu pela primeira vez na resolução 1380 (XIV), apresentada pela Delegação irlandesa, que se preocupava com a falta de avanço nas negociações sobre o assunto. A resolução foi aprovada por 68 votos, 12 abstenções, dentre as quais a da França e da União Soviética, durante a XIV Assembléia-Geral das Nações Unidas, a 20 de novembro de 1959⁹³. O princípio contido na resolução, mais tarde consagrado no Artigo I do TNP, é narrado na íntegra como segue:

⁹¹ Cf. The United Nations and Disarmament: 1945-1970 (New York: UN, 1970), p.257.

⁹² Como dito no capítulo precedente, a não-proliferação vertical é um tema de dissensão entre os países nucleares e não-nucleares, cuja prioridade na agenda de negociações sobre o assunto sempre foi relegada a segundo plano, salvo na Conferência de Revisão de 2000.

⁹³ Op. Cit., The United Nations and Disarmament: 1945-1970, p.259.

... the Powers producing nuclear weapons would refrain from handing over the control of such weapons to any nation not possessing them and whereby the Powers not possessing such weapons would refrain from manufacturing them⁹⁴.

Não gozando do consenso esperado, a Irlanda repete, por ocasião da XV Assembléia-Geral, o feito de apresentar novo projeto de resolução sobre o tema - entretanto, a França se torna a quarta potência nuclear em 1960⁹⁵. A conformidade de opiniões sobre as resoluções irlandesas só vem na terceira tentativa, em 1961, quando da XVI sessão da Assembléia-Geral. A resolução 1665 (XVI) instava todos os Estados, particularmente os nucleares, a garantir um acordo internacional que *contivesse*:

(a) provisions under which the nuclear States would undertake to refrain from relinquishing control of nuclear weapons and from transmitting the information necessary for their manufacture to States not possessing them, and (b) provisions under which States not possessing nuclear weapons would undertake not to manufacture or otherwise acquire control of them⁹⁶.

A delegação irlandesa impingiu os primeiros esforços para elaboração de um acordo que regulasse o trânsito de material nuclear. À proposta da Irlanda seguiu a estadunidense, submetida ao Comitê das Dezoito Nações para o Desarmamento ("Eighteen-Nation Committee on Disarmament" - ENDC), a 17 de agosto de 1965, cujo conteúdo se reproduz abaixo:

(1) prohibit nuclear Powers from transferring nuclear weapons into the national control of any non-nuclear State, either directly, or indirectly through a military alliance; (2) prohibit nuclear Powers from taking any other action which would cause an increase in the total number of States and other organizations having independent power to use nuclear weapons; and (3) prohibit nuclear Powers from assisting any non-nuclear State in the manufacture of nuclear weapons⁹⁷.

A União Soviética, preocupada com as discussões entre os Estados Unidos e os aliados ocidentais sobre a inauguração de uma Força Nuclear

⁹⁴ Ibidem, p.260.

⁹⁵ Lembre-se que à época a República Popular da China não era representada nas Nações Unidas, uma vez que o assento estava ocupado pela China Nacionalista.

⁹⁶ Op. Cit., The United Nations and Disarmament: 1945-1970, p.262.

⁹⁷ Ibidem, p.270.

Multilateral ("Multilateral Nuclear Force"-MLF) no âmbito da OTAN, não conveio nos termos da proposição acima. *"The Soviet Union emphasized that nuclear arrangements discussed within NATO were being devised for sharing control over nuclear weapons with the Federal Republic of Germany and, thus, were incompatible with the principle of non-proliferation"*⁹⁸. Para resolver o impasse, os norte-americanos encaminharam, a 21 de março de 1966, emenda ao projeto inicial, segundo a qual *"each of the nuclear-weapon States party to the treaty would undertake not to transfer nuclear weapons, not only into the national control of any non-nuclear-weapon State, but also into the control of any association of non-nuclear-weapon States"*⁹⁹.

No ano seguinte, o consenso entre as superpotências permitiu a apresentação de novas propostas, uma americana e outra soviética, ao Comitê dos Quinze, que mais tarde vieram a conformar os Artigos I e II do TNP:

By article I, the treaty would: (1) prohibit nuclear Powers from transferring to any recipient nuclear weapons or other nuclear explosive devices or control over such weapons or devices, directly or indirectly; (2) prohibit nuclear Powers from assisting, encouraging or inducing, in any way, any non-nuclear State to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or nuclear explosive devices or control over such weapons or devices

By article II, the non-nuclear States would undertake corresponding obligations: (1) not to receive the transfer of nuclear weapons or nuclear explosive devices, or of control over such weapons or devices, directly or indirectly; and (2) not to manufacture or otherwise acquire nuclear weapons or nuclear explosive devices.¹⁰⁰

Os textos incluíam ainda provisões sobre os usos pacíficos da energia nuclear, mas não chegavam a um acordo sobre salvaguardas. Em 1968, entretanto, Estados Unidos e União Soviética superaram divergências e submetem, conjuntamente, projeto de resolução ao Comitê que inclui

⁹⁸ Op. Cit., The United Nations and Disarmament: 1945-1970, p.272.

⁹⁹ Ibidem, p.280.

¹⁰⁰ Ibidem, p.286.

entendimentos sobre salvaguardas, zonas livres de armas nucleares e sobre a cessação da corrida armamentista. Esse último assunto, como se discutiu no capítulo anterior, gerou tensões entre países nucleares e não-nucleares. A Índia, por exemplo,

... continued to express the over-all objection that the treaty must not only prevent 'horizontal proliferation', i.e., the acquisition of nuclear weapons by non-nuclear-weapon States, but also 'vertical proliferation', i.e., the further expansion of existing stocks and the development of new nuclear weapons. It also advanced specific requests about the security assurances for non-nuclear-weapon States, and supported Brazil's espousal of the right of non-nuclear-weapon States to develop their own peaceful nuclear explosive devices¹⁰¹.

A Itália chegou a propor que o período de vigor do tratado deveria estar condicionado ao engajamento dos países nucleares ao processo de eliminação dos artefatos nucleares¹⁰². Malgrado o insucesso da proposta, os países não-nucleares seguiram determinados a emplacar a sugestão italiana, mas tiveram suas expectativas frustradas quando da Conferência de Revisão de 1995, que decidiu pela extensão indefinida do TNP.

Resta dizer que a 14 de março de 1968, o esboço do TNP foi levado para a apreciação da Assembleia-Geral. A proposta recebeu amplo apoio, mas também reservas e rejeições. *"France held that the only solution to the threat resulting from the existence of nuclear weapons was the cessation of their manufacture and the complete destruction of their stockpiles."*¹⁰³ O desequilíbrio de obrigações entre países nucleares e não-nucleares voltou à tona, mas foi o preâmbulo e os artigos IV e V que passaram por revisões:

The main preambular change consisted in the addition of a paragraph recalling that, in accordance with the Charter, States must refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any State, and that international peace and security are to be maintained and promoted with the least diversion to armaments of the world's resources.¹⁰⁴

¹⁰¹ Op. Cit., The United Nations and Disarmament: 1945-1970, p.288.

¹⁰² Ibidem, p.291.

¹⁰³ Ibidem, p.294.

¹⁰⁴ Ibidem, p.294.

As mudanças no artigo IV estavam relacionadas ao uso pacífico de energia nuclear. Os Estados queriam que a linguagem utilizada lhes desse o direito não só de participar de intercâmbio de informações e tecnologias nessa área, mas também de equipamentos e materiais. Pela nova redação do artigo V, os estados-parte se comprometem a *"take appropriate measures to ensure that, in accordance with the treaty, under appropriate international observation and through appropriate international procedures, potential benefits from any peaceful applications of nuclear explosions would be made available to non-nuclear-weapon States."*¹⁰⁵ (grifo nosso)

O TNP foi aberto a assinaturas em 1 de julho de 1968 e configura, atualmente, o acordo de maior legitimidade na área nuclear. Tendo dado ciência, nessa seção, dos princípios que orientam esse instrumento, resta a operacionalidade do mesmo desde o fim da Guerra Fria até os dias de hoje, o que se fará adiante.

3.2. Perspectivas para o sistema de segurança nuclear no Séc. XXI

O primeiro desafio ao TNP é certamente o de evitar, senão impedir, transgressões à norma principal do tratado, qual seja a não-proliferação horizontal. Sobre esse aspecto, cabe discutir aqui os principais casos de disseminação da energia nuclear que têm causado constrangimentos entre os Estados-parte do acordo em referência. Faz-se oportuno lembrar, portanto, que a Índia, Paquistão e Israel, embora detenham a arma nuclear, não se incorporaram ao TNP. Um elemento jurídico aprofunda essa tensão: a inviabilidade de se reconhecer aqueles Estados como potências nucleares caso os mesmos quisessem vir a ser parte do tratado. O artigo IX, parágrafo 3, do acordo dispõe que *"um Estado nuclearmente armado é aquele que tiver fabricado ou explodido uma arma nuclear ou outro artefato*

¹⁰⁵ Op. Cit., The United Nations and Disarmament: 1945-1970, p.294.

*explosivo nuclear antes de 1o. de janeiro de 1967.*¹⁰⁶ Sabendo que a Índia e Paquistão realizaram seus testes nucleares no final da década de 1990, esses, legalmente, não poderiam se juntar ao clube dos países nucleares. Desse quadro mundial certamente surge uma crise de credibilidade no TNP. Conferir *status* jurídico aos dois países abriria precedente para novos candidatos buscarem o desenvolvimento da arma nuclear. Não obstante a aprovação pelo Conselho de Segurança da resolução 1172 (1998) que lhes nega o reconhecimento *de jure* da nova postura, Índia e Paquistão ainda vivem à margem do TNP. Se existir uma disposição das potências nucleares no sentido de acomodar a situação indiana, a possibilidade de que outros Estados reconsiderem as vantagens estratégicas de integrar o instrumento em questão não é desprezada. O mesmo raciocínio se estende a Israel, que igualmente possui a bomba, mas não é parte do acordo.

Outra dificuldade que poderia enfrentar o tratado seria "*a insatisfação de um certo número de Estados-parte quanto a se os seus objetivos no tratado estariam de fato sendo atingidos*"¹⁰⁷, comenta Duarte. E, nesse particular, seria apropriado mencionar que novos casos de proliferação horizontal podem se configurar como uma ameaça aos interesses dos países comprometidos com o controle de energia nuclear e temerosos da própria segurança nacional. Assim, cumpre avaliar as investidas iranianas e norte-coreanas no desenvolvimento de um arsenal nuclear. A principal diferença entre Irã e os Estados nucleares *de facto* referidos anteriormente é que Teerã se *comprometeu* com o TNP. Portanto, a estratégia mais eficiente para lidar com os iranianos seria a aplicação dos dispositivos de não-proliferação do TNP, o que fortaleceria o tratado. Instrumentos de dissuasão, legitimados pela comunidade internacional, como os aplicados a Bagdá, também seriam úteis e contribuiriam para desencorajar novas tentativas de proliferação horizontal. Como se tem ciência, o Iraque ficou

¹⁰⁶ Cf. Tratado de Não-Proliferação Nuclear, artigo IX, parágrafo 3.

sujeito, por meio da resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança, a verificações e monitoramentos consideravelmente rígidos¹⁰⁸, que permitiram aos inspetores da Agência Internacional de Energia Atômica-AIEA o desmantelamento da capacidade nuclear do país¹⁰⁹.

Infrações cometidas contra o TNP não podem ser tratadas, contudo, com medidas que comprometam o princípio, contido no preâmbulo do acordo, segundo o qual *"os benefícios das aplicações pacíficas da tecnologia nuclear (...) devem ser postos, para fins pacíficos, à disposição de todas as Partes do Tratado, sejam elas Estados nuclearmente armados ou não."*¹¹⁰ Tampouco devem ferir o Artigo IV, parágrafos 1 e 2, que versa sobre o *"direito inalienável de todas as Partes do Tratado de desenvolverem a pesquisa, a produção e a utilização da energia nuclear para fins pacíficos"*¹¹¹ e sobre o *"intercâmbio possível de equipamento, materiais e informação científica e tecnológica sobre a utilização pacífica da energia nuclear."*¹¹² O desrespeito a tais regras apenas desacreditaria o TNP, uma vez que seus Estados-parte reconsiderariam os benefícios advindos da imposição desse arcabouço normativo. Cabe esclarecer que as adesões ao TNP foram, em grande medida, motivadas pelas campanhas americana, britânica e russa, cujos propósitos eram sublinhar como vantagens do tratado o fato de que ele *"... would increase the security of*

¹⁰⁷ Entrevista com o Conselheiro Carlos Duarte na Divisão das Nações Unidas do Ministério das Relações Exteriores, a 13 de maio de 2004, às 16h00min. A opinião do diplomata não reflete a posição da instituição referida.

¹⁰⁸ Sobre esse assunto ver op. Cit. LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, Hegemonia e Transgressão: a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

¹⁰⁹ Ressalva-se que, não obstante as recentes suspeitas estadunidenses sobre as atividades nucleares do Iraque, a declaração do Diretor-Geral da AIEA, Mohamed ElBaradei, a 27 de janeiro de 2003, em resposta à resolução 1441 (2002), que autoriza novas inspeções no Iraque, conclui que: *"we have to date found no evidence that Iraq has revived its nuclear weapons programme since the elimination of the programme in the 1990s."* Cf. <<http://www.un.org/News/dh/iraq/elbaradei27jan03.htm>> (Acesso: 20 maio de 2004)

¹¹⁰ Cf. Tratado de Não-Proliferação Nuclear.

¹¹¹ Ibidem, Artigo IV.

¹¹² Ibidem, Artigo IV, parágrafos 1 e 2.

*both nuclear and non-nuclear-weapon States, would enable all nations, particularly the developing nations, to share in the benefits of peaceful applications of nuclear energy, and would facilitate the cessation of the nuclear arms race.*¹¹³" (grifo nosso) Nesse sentido, ações que desconsiderem os preceitos acima representarão, antes, um terceiro desafio ao sistema de segurança nuclear. Alternativas que surgem para dar fim a esse problema, como a "Proliferation Security Initiative", que será discutida em seção ulterior, ilustram que os EUA estão desconsiderando tal risco.

O caso norte-coreano é particularmente emblemático, uma vez que este país tornou-se o primeiro a denunciar o TNP, a 10 de abril de 2003. Na verdade, a intenção de Pyongyang de se retirar do tratado é conhecida desde 1993, quando entendimentos com os Estados Unidos levaram Kim Jong Il a reconsiderar a decisão de sair. Aparentemente, o intento de deixar o TNP era o de evitar inspeções pela AIEA que possivelmente iriam revelar desvios de material nuclear. De fato, o Artigo X do tratado é bastante permissivo ao prescrever que cada Estado tem o direito de denunciar o Tratado se decidir que "acontecimentos extraordinários" põem em risco os interesses supremos do país. Se ao integrar o TNP os membros do acordo passam a dispôr de facilidades no acesso a materiais, tecnologia, equipamentos e informações relativos ao uso da energia nuclear, o processo de retirada do acordo deveria ser mais rígido e menos subjetivo. De todo modo, essa nova realidade internacional insere mais uma preocupação quanto à proliferação horizontal, sobretudo porque há suspeitas, como revela a revista *The Economist*¹¹⁴, de que a Coréia do Norte possa ter produzido cerca de oito bombas. Uma vez que os termos do TNP não mais vinculam compromissos por parte do país asiático, a

¹¹³ Op. Cit., The United Nations and Disarmament: 1945-1970, p.293.

¹¹⁴ Cf. The Economist. "Resign, Rumsfeld". Vol. 371. No. 8374. London, 8-14 de maio de 2004, p.32.

solução para a questão deveria considerar primeiramente o retorno do país ao Tratado.

Apesar da centralidade da não-proliferação horizontal, há que se dizer que, findada a Guerra Fria e o "equilíbrio do terror", novas expectativas surgem com respeito ao controle de armamentos. De fato, a ausência de rivalidades no cenário internacional, ensejou novas negociações sobre o desarmamento, incluindo o vertical, coordenado pela potência reinante, cujos ápices são os entendimentos sobre o Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares-CTBT e os "13 Passos para o Desarmamento". Cabe argumentar, portanto, que a atual posição norte-americana, em resposta ao atentados de 11 de setembro, de rechaçar quaisquer compromissos sobre essa matéria, representa igualmente um desafio à estabilidade do sistema de segurança nuclear. O quadro exposto se agrava quando se nota a possibilidade de uma *retomadada* da corrida armamentista nuclear.

3.2.3. O recrudescimento da proliferação vertical e da corrida armamentista nuclear

De fato, o fim das tensões americano-soviéticas desanuviou o clima de corrida armamentista, tornando anacrônica a percepção de que reter e aperfeiçoar armas nucleares era fundamental para o equilíbrio entre as duas potências e, por conseguinte, para a estabilidade mundial. À medida que o mundo pós-Guerra Fria afastou a ênfase na necessidade de armas nucleares e vetores de lançamento cada vez mais sofisticados, criou também ambiente apropriado para se barganhar a redução do estoque dessas armas. Duarte acredita que *"o processo fortalecido de exame do tratado [TNP], consolidado em 2000, ao estabelecer objetivos e medidas específicas de desarmamento nuclear terá o efeito de aumentar o custo*

*político de um movimento na direção oposta, com evidente ônus para o tratado e seu regime.*¹¹⁵”

Por essa razão é que se buscou defender nesse trabalho, que a política de segurança norte-americana, transmutada em função dos atentados de 11 de setembro de 2001, começa a destoar do consenso de segurança prevalecente na década de 1990. Dois elementos ilustram a mudança de postura estadunidense: a doutrina de Segurança Estratégica dos Estados Unidos, comentada no capítulo anterior, e o desenvolvimento de novas capacidades nucleares. O aspecto mais significativo da estratégia em questão é certamente o fato de que ela considera a possibilidade do "uso em primeira instância" das armas nucleares. Quanto às pesquisas nucleares, o mais importante é que elas lançam as bases para uma nova corrida armamentista. Sem dúvida, o quadro de rivalidades que caracteriza o início deste século pode ressuscitar a ênfase nas armas nucleares como mecanismo de segurança das nações.

Sobre esse aspecto, Samuel Huntington faz uma observação interessante:

During the Cold War the United States and the Soviet Union engaged in a classic arms race, developing more and more technologically sophisticated nuclear weapons and delivery vehicles for them. It was a case of buildup versus buildup. In the post-Cold War world the central arms competition is of a different sort. The West's antagonists are attempting to acquire weapons of mass destruction and the West is attempting to prevent them from doing so. It is not a case of buildup versus buildup but rather of buildup versus hold-down.¹¹⁶ (grifo nosso)

Nesse sentido, Huntington parece assumir que a postura estadunidense é de manter o acúmulo ("buildup") de armas nucleares e deter ("hold-down") a disseminação das mesmas. Na prática, é possível observar que a Administração Bush efetivamente compartilha a idéia de

¹¹⁵ Duarte, ao contrário da conclusão desta pesquisa, assume a existência de um regime nuclear.

¹¹⁶ Cf. HUNTINGTON, Samuel. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. (Simon & Schuster: London, 1996), p. 190.

seguir com o processo de desenvolvimento de novas capacidades nucleares. Em 2003, o Congresso americano rejeitou a emenda "Spratt-Furse" de 1993 que baniu pesquisa e desenvolvimento de "low-yield nuclear weapons" e aprovou verba de US\$ 6 milhões para o início dos trabalhos nessa área¹¹⁷. A Força Aérea dos EUA também está discutindo o desenvolvimento de armas nucleares ("Robust Nuclear Earth Penetrator"-RNEP) com capacidade de atacar alvos subterrâneos profundos, tornando o uso desses arsenais mais factível. Além disso, os EUA continuam a recusar o Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares. Por ocasião da Assembléia-Geral das Nações Unidas, em 2003, o Embaixador Americano Stephen Rademaker asseverou: *"The U.S. does not support the Comprehensive Nuclear Test-Ban Treaty and will not become part to it."*¹¹⁸ O aperfeiçoamento das armas nucleares sugere que a política de defesa americana não estaria inclinada a implementar ações com vistas à eliminação de tais dispositivos.

São igualmente notórias as iniciativas de "hold-down" adversários que confrontam os EUA no pós-Guerra Fria. Durante a reunião do G8, a 31 de março de 2003, por exemplo, o Presidente Bush anunciou o projeto "Proliferation Security Initiative", cujo objetivo é outorgar a onze países (EUA, Austrália, França, Alemanha, Itália, Japão, Países Baixos, Polônia, Portugal, Espanha e Reino Unido) o direito de interceptar carregamentos marítimos, terrestres e aéreos suspeitos de traficar armas de destruição em massa, tecnologias e equipamentos relacionados a mísseis, além de outros equipamentos¹¹⁹. A próxima seção estará destinada a tratar desse particular, por ora importa apenas refletir sobre a hipótese levantada no capítulo primeiro desse trabalho, segundo a qual as ações americanas que

¹¹⁷ Cf. NGO Shadow Report on Nuclear Disarmament. *Accountability is Democracy, Transparency is Security*. (WILPF: New York, abril 2004), p. 6.

¹¹⁸ Ibidem, p. 1.

¹¹⁹ Cf. sítio do Departamento de Estado Norte-Americano: <<http://www.state.gov/t/np/rls/fs/23764pf.htm>> (acesso: 23 de outubro de 2003)

se fundamentam apenas na necessidade de não-proliferação horizontal podem levar os demais Estados a enxergarem os EUA como imperialistas.

Huntington reconhece que *"The West promotes nonproliferation as reflecting the interests of all nations in international order and stability. Other nations, however, see nonproliferation as serving the interests of Western hegemony."*¹²⁰ Para o cientista, a globalização econômica e o desenvolvimento social propiciaram a difusão de capacidades militares em sociedades não-Occidentais, sobremaneira por causa das transferências de tecnologias militares da China e Rússia para países como o Irã, Paquistão, Coreia do Norte e Iraque. Esse processo, prevê Huntington, irá persistir e se agravar nos primeiros anos do Séc. XXI. O pesquisador não propõe solução para o problema, apenas descreve o novo papel das armas nucleares no mundo pós-Guerra Fria e a posição norte-americana frente ao presente cenário.

Nesse sentido, Huntington comenta que a força militar Ocidental é imbatível e que, por conseguinte, as sociedades não-Occidentais procurarão meios de contrabalançar o poderio do inimigo por meio do acesso a armas de destruição em massa e seus vetores de lançamento. Segundo seu entendimento, o Oriente crê que "if you have nuclear weapons, the United States won't fight you"¹²¹. As armas nucleares servem, portanto, como elemento equilibrador da estrutura de poder vigente. Aliado a essa tendência, o terrorismo certamente figura como importante desafio para o sistema de segurança. Nas palavras de Huntington,

Terrorism historically is the weapon of the weak, that is, of those who do not possess conventional military power. Since World War II, nuclear weapons have also been the weapon by which the weak compensate for conventional inferiority. In the past, terrorists could do only limited violence, killing a few people here or destroying a facility there. Massive military forces were required to do massive violence. At some point, however, a few terrorists will be able to produce massive violence and massive destruction. Separately,

¹²⁰ Op. Cit., Huntington 1996, p. 1991.

¹²¹ Op. Cit., Huntington 1996, p.187.

terrorism and nuclear weapons are the weapons of the non-Western weak. If and when they are combined, the non-Western weak will be strong.¹²²

Os esforços para produção de armas nucleares no mundo pós-Guerra Fria estão concentrados nos Estados islâmicos e confucionistas, e são resquícios de anos de cooperação entre os países comunistas e muçulmanos. De 1980 a 1991, faz lembrar o pesquisador, Irã e Paquistão eram os principais recipiendários das armas e tecnologias militares da China. O Irã também recebeu auxílio técnico da Coréia do Norte e Paquistão, igualmente apoiados pela China. O resultado dessa disseminação levou a questão da não-proliferação ao centro da agenda de segurança dos EUA. Diferentemente dos anos de Guerra Fria, entretanto, comenta Huntington,

The outcome of a race between buildup and hold-down is more predictable. The hold-down efforts of the West may slow the weapons buildup of other societies, but they will not stop it. The economic and social development of non-Western societies, the commercial incentives for all societies Western and non-Western to make money through the sale of weapons, technology, and expertise, and the political motives of core states and regional powers to protect their local hegemonies, all work to subvert Western hold-down efforts.¹²³

A explicação para o fracasso das políticas de não-proliferação segundo Huntington é que as potências regionais entendem que as armas nucleares *"enable those states to establish their dominance over other states in their civilization and region, and, second, provide them with the means to deter intervention in their civilization and region by the United States or other external powers."*¹²⁴ A percepção desse pesquisador lembra, em muitos aspectos, as concepções da Escola Inglesa das Relações Internacionais, cujos maiores expoentes são Martin Wight e Hedley Bull. Para esses autores, os Estados existem em uma condição de anarquia e o sistema internacional é uma *"arena na qual os homens de estado perseguem seus interesses e periodicamente chegam a conflitos que*

¹²² Op. Cit., Huntington 1996, p.188.

¹²³ Ibidem, p.191.

*podem ameaçar a sobrevivência de alguns.*¹²⁵ Nesse sentido, para garantir a posição de dominância, a potência mais forte será obrigada a assumir a liderança das inovações no campo militar e buscar mecanismos para congelar o *status quo*.

Como exposto no primeiro capítulo, é fato que a área de segurança possui certas particularidades. O próprio processo negociador do TNP serviu aos propósitos de seus articuladores, leia-se Estados Unidos, União Soviética e Reino Unido. Nesse sentido, parece sensato que qualquer tentativa de manutenção da atual estrutura de poder procure respeitar os princípios do Tratado, inclusive aquele sobre o desarmamento nuclear. Nesse aspecto, essa pesquisa se distancia da visão da escola inglesa. Contudo, a posição aqui defendida não é menos realista que a de Huntington, tampouco mais grociana, uma vez que se reconhece o caráter peculiar da área de segurança, como apontado por Jervis e Lamazière. O que se propõe aqui nada mais é que o fortalecimento do instrumento de segurança surgido para acomodar a estrutura de poder das potências nucleares. 188 países estão organizados sob um arcabouço jurídico de grande legitimidade, desse modo, os esforços dos Estados Unidos e de outras potências Ocidentais para combater as ameaças do Séc. XXI não devem configurar *por si mesmos desafios* à ordem consolidada por esses. Do contrário, seria forçoso acreditar que, nas palavras de Huntington, *"The efforts by the United States and other Western countries to prevent the proliferation of 'equalizer' weapons of mass destruction (...) are likely to continue to meet with limited success.*¹²⁶"

A se medir pela proposta do Secretário para Controle de Armas e Segurança Internacional dos Estados Unidos, John Bolton, conhecida como "Proliferation Security Initiative", os resultados prenunciados por Huntington, e reproduzidos a seguir, podem efetivamente ser levados a *cabo*:

¹²⁴ Ibidem, p.186.

¹²⁵ Op. Cit., Wight, prefácio, p. XV.

In 1993 the primary goals of the West, as defined in American policy, shifted from nonproliferation to counterproliferation. This change was a realistic recognition of the extent to which some nuclear proliferation could not be avoided. In due course, U.S. policy will shift from countering proliferation to accommodating proliferation [caso da Índia, Paquistão e Israel?] and, if the government can escape from its Cold War mind-set, to how promoting proliferation can serve U.S. and Western interests. As of 1995, however, the United States and the West remained committed to a hold-down policy which, in the end, is bound to fail. The proliferation of nuclear and other weapons of mass destruction is a central phenomenon of the slow but ineluctable diffusion of power in a multicivilizational world.¹²⁷ (grifo nosso)

Dado o caráter permanente e a amplitude do TNP, medidas que se centrem apenas na proliferação horizontal e que desconsiderem os avanços advindos da Conferência de Revisão de 2000 poderão estar fadadas ao fracasso. Se alternativas políticas para o combate ao terrorismo ameaçarem a operacionalização do TNP, restará apenas concluir que esse dispositivo já não mais é capaz de responder aos propósitos das potências nucleares, em especial aos dos Estados Unidos.

O próprio Huntington lembra que durante a conferência de revisão do TNP em 1995, os Estados Unidos queriam a extensão indefinida do tratado, mas vários países se manifestaram contra a proposta porque iniciativas mais drásticas de redução das armas nucleares não estavam sendo cogitadas. O Egito, exemplifica o pesquisador, exigiu a entrada de Israel no TNP como condição da aceitação da extensão. *"In the end, the United States won an overwhelming consensus on indefinite extension through a highly successful strategy of arm twisting, bribes, and threats."*¹²⁸ Egito e México, conta Huntington, não puderam sustentar suas posições devido à dependência aos EUA. De fato, a segurança coletiva não pode estar sustentavelmente assegurada por meio de soluções como as encontradas para tal encontro. Não soubessem os Estados Unidos disso, o TNP não teria sido forjado entre os demais países.

¹²⁶ Op. Cit., Huntington 1996, 192.

¹²⁷ Op. Cit., Huntington 1996, p. 192.

¹²⁸ Ibidem, p.192.

3.3. *Proliferation Security Initiative*: Instância de Otimização dos Instrumentos de Segurança Nuclear?

Para conter o problema da proliferação, o Presidente George Bush lançou, a 31 de maio de 2003, por ocasião da reunião do G8, em Cracóvia, Polónia, a "Proliferation Security Initiative-PSI". A PSI não pretende ser um tratado, tampouco uma organização internacional, mas, antes, um conjunto de ações coordenadas (uma "Força Tarefa"), envolvendo Estados "comprometidos com a não-proliferação", com a finalidade de interceptar embarcações "suspeitas" de transportarem armas de destruição de massa, vetores de lançamento e/ou qualquer material relacionado, seja por via aérea, seja marítima ou terrestre¹²⁹.

Segundo informa o Departamento de Estado Americano, as ações desempenhadas no âmbito da PSI serão consistentes com as *"existing national legal authorities and international law and frameworks"*.¹³⁰ Nesse sentido, as parcerias envolvidas em tal trabalho iriam apenas aplicar *"their national capabilities to develop a broad range of legal, diplomatic, economic, military, and other tools to interdict shipments of such items"*.¹³¹ (grifo nosso)

Fazem parte da Força Tarefa os Estados Unidos, Austrália, França, Alemanha, Itália, Japão, Países Baixos, Polónia, Portugal, Espanha e Reino Unido, que se reuniram pela primeira vez em Madri, a 15 de junho de 2003. Oficialmente, a eleição dos onze países se deu porque *"[they] all have demonstrated strong support for nonproliferation; have been involved in efforts to prevent proliferation, including active interdiction efforts; and are located in geographically important locations in relation to proliferation pathways"*.¹³² Além disso, o número restrito de participantes, informa o Departamento de Estado, tem se mostrado "eficiente" e "produtivo" nessa

¹²⁹ Cf. Sítio do Departamento de Estado Americano: <http://www.state.gov/t/np/rls/fs/32725.htm> (Acesso: 1 de junho 2004)

¹³⁰ Ibidem.

¹³¹ Ibidem.

¹³² Ibidem.

fase inicial do programa. Candidatos desejosos de integrar a operação devem, em primeiro, demonstrar apoio oficial à carta de princípios ("Statement of Interdiction Principles") pelos onze definida a 3-4 de setembro de 2003, em Paris.

O mais significativo para os propósitos deste trabalho é saber como a PSI irá interagir com as normas de não-proliferação já existentes, sobremaneira com o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. Para tanto, é oportuno analisar os princípios que orientam a PSI, bem como seu objetivo original, que se fazem reproduzidos abaixo:

PSI participants are committed to the following interdiction principles to establish a more coordinated and effective basis through which to impede and stop shipments of WMD, delivery systems, and related materials flowing to and from states and non-state actors of proliferation concern, consistent with national legal authorities and relevant international law and frameworks, including the UN Security Council. ¹³³ (grifo nosso)

Uma avaliação geral sobre os aspectos jurídicos do objetivo da PSI é fundamental, sobretudo naquilo que diz respeito ao direito do mar, regulado pela Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, de 1982. A regra geral sobre o trânsito em alto mar, Artigo 86 da Convenção, diz que "*o alto mar está aberto a todos os Estados, quer costeiros quer sem litoral.*" Isso implica, obviamente, limites à ação soberana em alto mar. De fato, o Artigo 89 do mesmo tratado dispõe que "*nenhum Estado pode legitimamente pretender submeter qualquer parte do alto mar à sua soberania.*" Entretanto, a reivindicação da soberania sobre o alto mar não está proibida. Basta lembrar que é possível abordar navios "piratas"¹³⁴ ou com cargas consideradas ilegais (escravos, substâncias psicotrópicas, estupefacientes etc) pela legislação internacional¹³⁵. Desse modo, a interdição de navios suspeitos de transportarem armas de destruição em

¹³³ Op. Cit., Sítio do Departamento de Estado Americano, acesso: 2 de junho de 2004.

¹³⁴ Para definição de "pirataria" ver Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, de 1982, artigo 101.

¹³⁵ Cf. Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, de 1982, artigos 99, 100 e 108.

massa não seria ilegal, sobretudo se for considerado o fato de que a proliferação desses dispositivos está proibida por instrumentos internacionais. Além disso, a interpretação do artigo 88 da Convenção, que determina o uso do mar para fins pacíficos, poderia eventualmente garantir a legalidade de tais práticas. Resta mencionar que *"The United Nations Security Council just recently voted [a 28 de abril de 2004] on the Proliferation Security Initiative (PSI) resolution."*¹³⁶

Sendo assim, torna-se mais apropriado uma discussão em torno da legitimidade da Iniciativa, bem como de suas implicações para o tratamento das questões de segurança internacional. Os princípios da Declaração que interessam a esse trabalho são os dois primeiros, porque eles inserem uma preocupação política com respeito à definição de "states or non-states actors of proliferation concern" e aos critérios de identificação de tais "suspeitos". Segundo o documento, o termo em referência compreende

countries or entities that the PSI participants involved establish should be subject to interdiction activities because they are engaged in proliferation through: (1) efforts to develop or acquire chemical, biological, or nuclear weapons and associated delivery systems; or (2) transfers (either selling, receiving, or facilitating) of WMD, their delivery systems, or related materials.¹³⁷

O grau de envolvimento em atividades de proliferação será constatado, como determina o princípio dois da Carta, por meio de *"relevant information"*. Segundo o governo americano, *"the United States only pursues interdiction efforts when we believe there is a solid case for doing so."*¹³⁸ Na verdade, a recente campanha dos EUA contra o Iraque sob o argumento de que esse país dispunha de capacidade de armas de destruição em massa e a posterior constatação da inexistência dessas mesmas impingiram desconfiança sobre a isenção estadunidense no trato

¹³⁶ Cf. Sítio da Embaixada dos EUA na Austrália:
<<http://usembassy-australia.state.gov/hyper/2004/0428/epf303.htm>> (acesso: 1 de junho de 2004).

¹³⁷ Op. Cit., Departamento de Estado Americano,
<<http://www.state.gov/t/np/rls/fs/23764.htm>> (acesso: 2 de junho de 2004)

¹³⁸ Op. Cit., Departamento de Estado Americano, <
<http://www.state.gov/t/np/rls/fs/32725.htm>> (acesso: 1 de junho de 2004)

dos assuntos de segurança. Acredita-se, portanto, que os princípios acima referidos serão um ponto de dissensão entre os demais membros da comunidade internacional, que temerão tratamentos diferenciados e discriminatórios.

A Iniciativa, garante o Departamento de Estado, *"does not replace other nonproliferation mechanisms, but reinforces and complements them."*¹³⁹ Um olhar cauteloso sobre o Artigo III do TNP sugere, no entanto, que a PSI, no mínimo deslegitima a Agência Internacional de Energia Atômica em seu papel de reguladora dos transportes de energia nuclear:

Cada Estado não-nuclearmente armado, Parte deste Tratado, compromete-se a aceitar salvaguardas - conforme estabelecidas em um acordo a ser negociado e celebrado com a Agência Internacional de Energia Atômica, de acordo com o Estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica e com o sistema de salvaguardas da Agência - com a finalidade exclusiva de verificação do cumprimento das obrigações assumidas sob o presente Tratado, e com vistas a impedir que a energia nuclear destinada a fins pacíficos venha a ser desviada para armas nucleares ou outros artefatos explosivos nucleares.¹⁴⁰

Dada a possibilidade de tratamento discriminatório, cabe argumentar além: o Artigo VI, parágrafo 2 do TNP que determina que todas as Partes do tratado se comprometerá *"a facilitar o mais amplo intercâmbio possível de equipamento, materiais e informações científicas e tecnológicas sobre a utilização pacífica da energia nuclear e dele têm o direito de participar"*¹⁴¹ fica igualmente comprometido. Resta dizer ainda que o modelo em questão, que na falta de melhor definição poderia ser denominado de "multilateralismo seletivo", desvaloriza os mecanismos multilaterais de tratamento dos assuntos de não-proliferação e desarmamento, tornando mais espinhosos quaisquer avanços sobre este último aspecto. À medida que o trato dessas questões passa a ser coordenado de modo seletivo, o

¹³⁹ Op. Cit., Departamento de Estado Americano, <
<http://www.state.gov/t/np/rls/fs/32725.htm>> (acesso: 1 de junho de 2004)

¹⁴⁰ Op. Cit., Tratado de Não-Proliferação Nuclear, artigo III.

¹⁴¹ Ibidem, artigo IV.

poder de barganha dos "non-like minded states" fica reduzido, como também o fica quaisquer avanços na área de não-proliferação vertical.

Cabem aqui, desse modo, algumas considerações finais. Se a PSI lograr êxito em sua implementação, essa será mais uma instância em que as considerações de Jervis sobre as peculiaridades do sistema de segurança e sobre a inexistência de um regime nesse campo se farão comprovadas. Com respeito às hipóteses sustentadas nesse trabalho, algumas conclusões já podem ser tiradas. A segurança internacional funciona segundo uma lógica de poder. Durante os anos da Guerra Fria essa lógica era orientada pela estrutura de poder bipolar, centrada no equilíbrio entre o poderio militar americano e soviético. Com o declínio da União Soviética, a segurança internacional está assegurada pela hegemonia norte-americana. Todo arcabouço normativo existente na área de segurança internacional, sobretudo no campo nuclear, que advém da relação de poder entre Estados Unidos e União Soviética, parece não mais servir para os propósitos da única potência reinante. Durante a década de 1990, a potência hegemônica apenas assegurou o consenso em torno das normas já estabelecidas. Desde 11 de setembro de 2001, entretanto, iniciativas como a PSI procuram ajustar o arcabouço normativo herdado à nova estrutura de poder que se arma, aquela onde, no dizer do Presidente Bush, "small groups of fanatics, or failing states, could gain the power to threaten great nations, threaten the world peace."¹⁴². (grifo nosso) A sustentabilidade da segurança internacional e nuclear dependerá, portanto, para aplicar as teses de Gilpin na área de segurança, da capacidade dos Estados Unidos de conseguirem consenso sobre sua nova estratégia de segurança e sobre as iniciativas que coordenam com a finalidade de conter a proliferação horizontal. Do contrário, o fracasso operacional da Iniciativa atestará se as hipóteses huntingtonianas se confirmam.

¹⁴² Cf. Sítio da National Defense University: <http://ndu.edu/info/whatsnew/PresBush-NDU.cfm>, 09 de março de 2003.

CONCLUSÃO

Ao examinar o sistema de segurança internacional e nuclear desde a segunda metade do Séc. XX até os primeiros anos deste século, esse trabalho procurou identificar os processos políticos que influenciaram a evolução e consolidação do arcabouço jurídico de controle da energia nuclear, em especial do Tratado de Não-Proliferação Nuclear-TNP. Nessas condições, observou-se que a manutenção da paz e segurança internacionais esteve, durante os anos da Guerra Fria, assegurada em função do equilíbrio entre o poder americano e soviético. A ameaça da guerra nuclear e o recrudescimento da corrida armamentista entre as superpotências orientaram as negociações em torno do controle da tecnologia nuclear para fins não-pacíficos. Com o fim dessas tensões, a segurança coletiva passou a estar garantida pela hegemonia estadunidense. Assim, refutou-se aqui a idéia de que exista um regime, nos termos de Krasner, de segurança internacional, e se procurou entender o sistema de segurança no Séc. XXI a partir da estrutura de poder vigente.

A estratégia de segurança coletiva, erigida com o advento da arma nuclear, esteve sempre centrada na necessidade de conter a disseminação dessa tecnologia para aliados dos Estados Unidos ou União Soviética. Tal propósito foi consolidado com a implementação do TNP, acordo que compreende 188 Estados-parte e cujo vigor é indefinido. Durante toda a década de 1990, o paradigma de segurança permaneceu o mesmo, ou seja, o de controlar a proliferação horizontal dos armamentos. Esse particular foi motivo de dissensão entre Estados que entendiam a "não-proliferação" como limitação do acesso a tecnologias nucleares (proliferação horizontal) e aqueles para os quais o termo também compreendia a limitação do crescimento numérico e qualitativo das armas nucleares (proliferação vertical). Embora a eliminação completa dos arsenais nucleares nunca tenha sido objeto de negociação multilateral,

observou-se que, nos primeiros anos da hegemonia incontestada estadunidense, as autoridades desse país estiveram mais incluídas ao multilateralismo e às medidas de desarmamento. Os elementos mais ilustrativos dessa tendência são a conclusão da Convenção sobre a Proibição de Armas Químicas, as negociações sobre um protocolo de verificações com vistas ao fortalecimento da Convenção de Proibição de Armas Biológicas e os entendimentos sobre o Tratado para a Proibição Completa dos Testes Nucleares-CTBT. Tal idéia é sedimentada durante a Conferência de Revisão de 2000 do TNP, quando, pela primeira vez, os "nuclear weapon states" aquiesceram medidas efetivas de controle vertical da energia nuclear - conhecidas como "13 Passos para o Desarmamento".

Essa pesquisa percebeu, no entanto, que os atentados terroristas impingidos aos Estados Unidos a 11 de setembro de 2001 incentivaram mudanças profundas na estratégia de segurança da potência hegemônica e, por conseguinte, afetaram o paradigma de segurança coletiva para o Séc. XXI. As armas nucleares passaram a desempenhar novo papel neste século: tornar o principal adversário do Ocidente, o terrorismo, compatível com o poderio norte-americano. Diante desse cenário inédito, a política de segurança dos Estados Unidos, anunciada pelo governo Bush, um ano após os eventos referidos, "The National Security Strategy of the United States of America", passou a destoar do amplo consenso sobre a necessidade de desarmamento e não-proliferação como requisito para a garantia da segurança internacional.

Em linhas gerais, o novo paradigma de segurança internacional e nuclear do Séc. XXI está essencialmente orientado para o risco de que "Estados hostís" ou grupos terroristas adquiram armas de destruição em massa. Para combater tal ameaça, o novo desenvolvimento doutrinário norte-americano inova a concepção de *deterrence*. Segundo o entender da Casa Branca, esse país se conserva o direito de responder com "*overwhelming force - including through resort to all of our options - to the*

use of WMD against the United States, our forces abroad, and friends and allies" (grifo nosso), sem excluir desse entendimento a utilização das armas nucleares. Observou-se aqui que o resultado dessa abordagem constitui, *per se*, um elemento de instabilidade para a segurança internacional, tal como o acesso àquelas armas por fundamentalistas anti-ocidentais.

De fato, os consideráveis avanços no campo do desarmamento nuclear, alcançados durante a Conferência de Revisão de 2000 do TNP, onde as potências nucleares consentiram, pela primeira vez, em adotar medidas práticas com vistas à eliminação completa de seus arsenais nucleares, foram revertidos diante do quadro soerguido pelos os atentados de 11 de setembro. A estratégia de segurança coletiva está centrada hoje na necessidade de conter a disseminação dessa tecnologia para grupos terroristas ou "Estados hostís". As políticas norte-americanas de combate à proliferação de armas de destruição em massa voltaram a ter como objetivo o controle horizontal desses dispositivos, frustrando as expectativas dos Estados não-nucleares de tornar equânime o sistema de segurança nuclear.

O exemplo mais significativo da postura norte-americana é a "Proliferation Security Initiative"-PSI, um conjunto de ações coordenadas (uma "Força Tarefa"), onde Estados "comprometidos com a não-proliferação", irão se incumbir de interceptar embarcações "suspeitas" de transportarem armas de destruição de massa, vetores de lançamento e/ou qualquer material relacionado, quer por via aérea, quer marítima ou terrestre. Observou-se nesse trabalho que a Força Tarefa compromete, entre outras coisas, o princípio, contido no Artigo IV, parágrafos 1 e 2, que versa sobre o *"direito inalienável de todas as Partes do Tratado de desenvolverem a pesquisa, a produção e a utilização da energia nuclear para fins pacíficos"* e sobre o *"intercâmbio possível de equipamento, materiais e informação científica e tecnológica sobre a utilização pacífica da energia nuclear"*. Além disso, deslegitima a Agência Internacional de Energia

Atômica em seu papel de reguladora dos transportes de energia nuclear. Por fim, esse tratamento, coordenado entre onze países (Estados Unidos, Austrália, França, Alemanha, Itália, Japão, Países Baixos, Polônia, Portugal, Espanha e Reino Unido), que aqui se resolveu chamar de "multilateralismo seletivo", prejudica quaisquer avanços na área de não-proliferação vertical.

Defendeu-se nesse trabalho a hipótese de que tais medidas podem não ser sustentáveis para garantir a segurança coletiva, uma vez que os "nuclear-weapon States" dificilmente poderão prescindir de prestar contas sobre seus arsenais nucleares nos próximos processos de exame do TNP, sobretudo após a adoção dos "13 passos para o Desarmamento", na Conferência de Revisão de 2000 do TNP. É preciso, portanto, que as alternativas de combate ao terrorismo venham igualmente acompanhadas do desarmamento da potência hegemônica. Além disso, faz-se fundamental que as políticas de contra-proliferação, como a "Proliferation Security Initiative"-PSI, não se configurem ameaças à operacionalização do Tratado.

Se a luta contra o terrorismo for travada de maneira a deslegitimar o TNP, restará ao presente trabalho a conclusão de que o arcabouço normativo herdado para acomodar a estrutura de poder das potências nucleares à época da Guerra Fria não serve mais aos propósitos da potência hegemônica. Nesse sentido, a paz e segurança internacionais dependerão da capacidade de os Estados Unidos conseguirem consenso sobre a necessidade de maior rigidez para o controle horizontal de armamentos e maior flexibilidade para o seu avanço nas pesquisas para o aperfeiçoamento de suas armas nucleares.

BIBLIOGRAFIA

LIVROS:

AMADO, Rodrigo (org.). *Araújo Castro*. Brasília: UnB, 1982.

ARON, Raymond. *Paz e guerra entre as nações*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

BOBBIO, Norberto *et al.* *Dicionário de Política*. Brasília: Unb, 1995.

BULL, Hedley. *Sociedade Anárquica*. Brasília: UnB, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

BROWN, Chris. *Understanding International Relations*. New York: PALGRAVE, 2001.

COX, Robert W. *Approaches to World Order*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

DOUGHERTY, James E. e PFALTZGRAFF Jr., Robert L. *Contending theories of International Relations: a comprehensive survey*. 5. Ed. New York: Longman, 2001.

FERNANDES, Luis e REBELO, Aldo (org.) *Seminário de Política de Defesa para o Século XXI*. Brasília: Câmara dos Deputados, Coordenação de Publicações, 2003.

FONSECA Jr., Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais: poder e ética entre as nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

Fundação Alexandre Gusmão. *La Palabra del Brasil en las Naciones Unidas, 1946-1995*. Brasília: FUNAG, 1995.

GILPIN, Robert. *The Political Economy of International Relations*. New Jersey: Princeton University Press, 1987.

HOBBSBAWM, Eric. *Era dos Extremos: o breve século XX:1914-1991*. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HUNTINGTON, Samuel. *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. London: Simon & Schuster, 1996.

KISSINGER, Henry. *Diplomacy*. New York: Touchstone, 1994.

_____. *Does America need a Foreign Policy? Toward a diplomacy for the 21st century*. New York: Simon & Schuster, 2001.

KRASNER, Stephen. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press, 1983.

LAMAZIÈRE, Georges. *Ordem, Hegemonia e Transgressão: a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança das Nações Unidas, a Comissão Especial das Nações Unidas e o regime internacional de não proliferação de armas de destruição em massa*. Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

MAZZUOLI, Valério de Oliveira (org.). *Coletânea de Direito Internacional*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2004.

NGO Shadow Report on Nuclear Disarmament. *Accountability is Democracy, Transparency is Security*. New York: WILPF, abril 2004.

NYE Jr., Joseph S. *O Paradoxo do Poder Americano: por que a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. São Paulo: UNESP, 2002.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva*. Brasília: IRBr, FUNAG; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.

ROCHA, Antonio Jorge Ramalho da. *Relações Internacionais: teorias e agendas*. Brasília: IBRI, 2002.

Organização das Nações Unidas. *The United Nations and Disarmament: 1945-1970*. New York: UN, 1970.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). *Relações Internacionais: dois séculos de História: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Volume I. Brasília: IPRI, 2001.

_____. *Relações Internacionais: dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Volume II. Brasília: IBRI, 2001.

SCHMALBERGER, Thomas e TULLIU, Steve (org.). *Coming to Terms with Security: A Lexicon for Arms Control, Disarmament and Confidence-Building*. Switzerland: United Nations Institute for Disarmament Research, 2003.

TEIXEIRA, Pascal. *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century: to What Extent is it Willing and Able to Maintain International Peace and Security?* Geneva: UNIDIR; IFRI; UN, 2003.

WEIGALL, David. *International Relations: a concise companion*. Oxford: Oxford University Press, 2002.

WIGHT, Martin. *A Política do Poder*. Brasília: UnB, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002.

PERIÓDICOS:

GADDIS, John Lewis. "A Grand Strategy". In *Foreign Policy*. No. 133. Ano: novembro/dezembro de 2002.

KAYSEN, Carl; McNAMARA, Robert e RATHJENS, George. "Nuclear Weapons After the Cold War". In *Foreign Affairs*. Vol. 70. No. 4. New York: Council on Foreign Relations, 1990/91.

Política Externa. "EUA e a Ordem Mundial: uma Nova Doutrina?". Vol. 12. No. 1. Ano: junho, julho, agosto de 2003.

The Economist. "Resign, Rumsfeld". Vol. 371. No. 8374. London, 8-14 de maio de 2004.

VEGA, José Fernandez. "As melhores armas nas mãos do melhor sistema". In *Política Externa*. Vol. 12. No. 4. Ano: março, abril, maio 2004.

WEINGERG, Steven. "What price glory?" In *The New York Review of Books*. Vol. L. No. 17. Ano: 6 de novembro de 2003

INSTRUMENTOS INTERNACIONAIS:

Carta das Nações Unidas

Convenção das Nações Unidas para o Direito do Mar, de 1982

Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares

Estatuto da Agência Internacional de Energia Atômica

SÍTIOS:

International Atomic Energy Agency: <http://iaea.org>

Casa Branca: <http://whitehouse.gov>

Central Intelligence Agency: <http://www.cia.gov>

Centre for Strategic and International Studies: <http://www.csis.org>

Nações Unidas: <http://www.un.org>

National Defense University: <http://ndu.edu/info/whatsnew/PresBush-NDU.cfm>

US State Department: <http://www.state.gov>

Reaching Critical Will: Women's International League for Peace and Freedom: <http://reachingcriticalwill.org>